

## 10 Företrädarskap inom området för social välfärd

### 10.1 Inledning

Den svenska sociala välfärden är på många sätt effektiv i sin förmåga att skapa rättvisa och trygghet för var och en. Den underlättar för människan att fullt ut använda sin vilja och sin kapacitet.

Viktiga beståndsdelar i välfärdsystemet är socialtjänsten, socialförsäkringarna och annan rättighetslagstiftning.

Personer som är intellektuellt och psykiskt försvagade är emellertid ofta mycket sårbara för felaktig, orättvis eller nonchalant behandling. En funktionsnedsättning eller sjukdom kan innebära att de har svårt att bevaka sina rättigheter och att driva ett ärende. Samtidigt hör de i många fall till en kategori som är i oundgängligt behov av de hjälpmedel, bidrag eller andra stödinsatser som välfärdssystemet garanterar.

Många som har ett hjälpbehov kan få godmanskap eller förvaltar­skap enligt föräldrabalken anordnat för sig. Därigenom garanteras de en företrädare som enligt lag skall handla på det sätt som bäst gagnar den enskilde. En god man skall enligt utredningens förslag agera med samtycke från den enskilde för att en rättshandling skall bli bindande, såvida den enskilde inte uppenbart har saknat förmåga att ta ställning eller inte har kunnat meddela sin mening. För andra, t.ex. personer med svåra psykiska funktionshinder, kan stöd i form av ”personliga ombud” vara en utväg, i vart fall om denne utrustas med en fullmakt.

Ställföreträdarskapen enligt föräldrabalken är emellertid inte en lösning för alla som har behov av hjälp. Vissa kan dra sig för att själva söka eller acceptera ett förslag om godmanskap. För andra visar det sig vara problematiskt att få en lämplig god man utsedd.

Samtidigt utgör inte anordnandet av godmanskap eller förvaltar­skap någon garanti för att den enskildes vilja avspeglas i de rätts­handlingar som ställföreträdaren genomför, i allt fall inte när den enskilde själv saknar beslutsförmåga.

Från t.ex. socialtjänstens sida görs ofta en genomgång tillsammans med den enskilde av vilket behov av stöd och hjälp som finns. Eftersom detta torde kunna ses som ärendehandläggning, kan ombud anlitas (se 9 § förvaltningslagen). Mer tveksamt är om den enskilde också genom fullmakt kan få lämna över åt någon annan att svara för sig när det gäller utformning av vård och omsorg som han eller hon får. Fullmakter av detta slag, i den mån de förekommer, skulle möjligen kunna ha ett värde i sig genom att den enskilde visar att "ombudet" åtnjuter hans eller hennes förtroende. Det har också anförts att en sådan fullmakt skulle kunna tolkas på så sätt att den enskilde därigenom samtycker till att socialtjänsten lämnar ut uppgifter till "ombudet" (se Bemötandet av äldre, SOU 1997:170, s. 150 f).

Som tidigare konstaterats (avsnitt B 6) är fullmakter troligen inte någon hållbar lösning sedan fullmaktsgivaren har förlorat sin rättsliga handlingsförmåga. Inte sällan torde dock anhöriga eller goda vänner träda in och hjälpa enskilda med diverse rättshandlingar, stundom med stöd av just fullmakter.

I andra fall uppträder anhöriga eller vänner utan något formellt mandat. Detta förefaller, enligt vad utredningen har kunnat konstatera, vara en relativt vanlig – och i vissa fall accepterad – konstruktion som dock saknar egentlig grund. Eftersom den enskilde själv i många fall betraktas som okontaktbar, ses emellertid detta som enda möjligheten att utan omgång få till stånd olika åtgärder i dennes intresse.

Stundom förefaller således även myndigheter acceptera att den som vill hjälpa den enskilde får åtgärder beviljade. Grunden till acceptansen av de anhörigas och de goda vännernas roll synes dock tämligen bräcklig; bortsett från att ett sådant förfarande är tveksamt ur juridisk synvinkel kan ett informellt ställföreträderskap mycket väl stranda på att ny personal sätts att handlägga ärenden som gäller den hjälpbehövande.

Det kan ifrågasättas om inte den enskildes rättssäkerhet fordrar att denna typ av "informella" ställföreträderskap inom den sociala välfärden får fastare former, även om myndigheterna från fall till annat accepterar behörigheten som sådan. En ökad förutsebarhet i acceptansen av t.ex. anhöriga som ställföreträdare skulle i sin tur kunna byggas ut i möjligheter till insyn i och krav på hur uppgiften skall hanteras.

Utredningen vill först ge en bakgrund till de regelsystem där ett sådant ställföreträderskap nu och i framtiden kommer i fråga.

### 10.1.1 Socialtjänstlagen

Socialtjänsten är en central del inom välfärdspolitiken som syftar till att tillgodose individuella behov hos socialt och ekonomiskt utsatta grupper.

Genom 1980 års socialtjänstreform lades vissa av de grundläggande målsättningarna och värderingarna fast för socialtjänsten, närmare bestämt principerna om helhetssyn, frivillighet, det förebyggande perspektivet och tillvaratagandet av den enskildes resurser. Grundläggande är vidare att individens delaktighet och egna ansvar skall beaktas, liksom att socialtjänsten skall präglas av kontinuitet, flexibilitet, normalisering, närhet och valfrihet. Dessa grundläggande värderingar gäller även för den nya socialtjänstlag som trädde i kraft den 1 januari 2002 (prop. 2000/01:80, bet. 2000/01:SoU18, SFS 2001:453).

Socialtjänstlagen (SoL) är i stora delar en ramlag, även om den också innehåller rättighetsbestämmelser, där den enskildes rättssäkerhet tryggas genom möjligheter att överklaga beslut till domstol.

I SoL:s portalparagraf, 1 kap. 1 §, anges de övergripande målen och de grundläggande värderingarna för samhällets socialtjänst, nämligen demokrati, jämlikhet, solidaritet och trygghet. I paragrafens tredje stycke sägs att verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Därmed är också sagt att kontroll- och tvångsåtgärder inte hör hemma i socialtjänsten.

Det är kommunen som har ansvaret för socialtjänsten och som också ytterst svarar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1–2 §§). Kommunen får emellertid även sluta avtal med annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten – dock med begränsningar i rätten att överföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning till ett enskilt rättssubjekt – eller själv tillhandahålla tjänster åt en annan kommun (2 kap. 5 §).

Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet (3 kap. 3 § första stycket). God kvalitet i omsorg och vård av de äldre förutsätter att den enskilde och dennes företrädare ges ett verkligt inflytande över insatsernas utformning. Dessa bör planeras och genomföras i en förtroendefull samverkan med den enskilde och dennes företrädare (se prop. 1996/97:124 s. 52 ff).

Socialnämnden skall i den uppsökande verksamheten upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp (3 kap. 4 § första meningen). Den personliga integriteten får därvid inte

äventyras (jfr prop. 1979/80:1 A s. 528). Även om socialtjänsten inte mot den enskildes vilja kan sätta in åtgärder i syfte att stödja eller hjälpa denne, kan uppsökande verksamhet syfta till att åtminstone motivera den enskilde att ta emot adekvat stöd (se JO 1998/99 s. 224). Det kan tänkas uppstå nödsituationer där socialtjänsten tvingas ingripa utan stöd av någon formell tvångslagstiftning. En allmän förutsättning är då emellertid att det föreligger en situation som svarar mot brottsbalkens bestämmelser om nödrätt (Carl Norström och Anders Thunved, *Nya sociallagarna*, 16 u, 2003, s. 56, cit. Norström/Thunved).

I 3 kap. 5 § första stycket anges att socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne. Bestämmelsen är av grundläggande betydelse för socialtjänstens arbete och innebär ett förbud mot att socialnämnden eller socialarbetarna vidtar insatser ”över huvudet” på klienterna. Undantag härifrån kan göras vid bl.a. tvångsingripanden enligt särskild lagstiftning.

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt skall ha rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning eller sin livsföring i övrigt (4 kap. 1 § första stycket). Med begreppet livsföring i övrigt avses alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet, såsom bistånd till läkarvård eller tandvård, glasögon, möbler, husgeråd, vinterkläder, vård- och behandlingsinsatser för missbrukare, hemtjänst och särskilt boende för äldre och funktionshindrade (prop. 2000/01:80 s. 92).

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv (4 kap. 1 § andra stycket). Socialnämnden får också ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det (4 kap. 2 §).

SoL innehåller inte några detaljerade regler som drar gränsen för ansvarsfördelningen mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården, något som kan bli föremål för uppmärksamhet vid en biståndsbedömning. Tveksamheter får lösas genom överenskommelser mellan huvudmännen (jfr prop. 2000/01:80 s. 93 och Norström/Thunved s. 32).

I 5 kap. SoL finns särskilda bestämmelser för olika grupper. Av intresse är här bestämmelserna om äldre människor (5 kap. 4–6 §§) och människor med funktionshinder (5 kap. 7–8 §§). I viss mån berörs också bestämmelserna om missbrukare (5 kap. 9 §).

Av 5 kap. 4 § framgår att socialtjänsten skall verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Det första ledet i bestämmelsen markerar inriktningen att äldre människor skall ges förutsättningar att bo kvar i sitt eget hem så långt det är möjligt. Det andra ledet lyfter fram vikten av att socialtjänsten i sitt arbete med äldre beaktar dessa människors självbestämmande (prop. 1996/97:124 s. 121 f). Målsättningarna kräver insatser från socialtjänsten i fråga om boende, hemtjänst, uppsökande verksamhet och socialjour samt tillhandahållande av tekniska hjälpmedel. – Socialnämnden skall verka för att äldre människor får goda bostäder och ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Kommunen skall också inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver stöd (5 kap. 5 § andra stycket). Sådana boendeformer kan utgöras av ålderdomshem och andra bostäder med gemensam service (servicehus) men också av gruppboende för äldre och sjukhem eller motsvarande (Norström/Thunved s. 103). I dessa boendeformer har den sociala och medicinska kompetensen integrerats som en följd av den s.k. Ädelreformen från år 1991. Kommunernas sjukvårdsansvar framgår av 18 § HSL.

Liksom de äldre människorna har lyfts fram, har socialtjänstlagen även särskilda bestämmelser som tar sikte på personer med funktionshinder. Ett funktionshinder är enligt Världshälsoorganisationen (WHO) den begränsning eller det hinder som gör att en människa till följd av en skada inte kan utföra en aktivitet på det sätt eller inom de gränser som kan anses som normalt. Ett funktionshinder är i sig inget handikapp men kan bli det, om den miljö eller den situation som den funktionshindrade befinner sig i är sådan att tillvaron försvåras. Handikapp är således med detta synsätt en beteckning för de konsekvenser som följer av ett funktionshinder (jfr Norström/Thunved s. 106). Ett funktionshinder kan vara både psykiskt och fysiskt (jfr 5 kap. 8 §).

Genom 5 kap. 7–8 §§ får kommunerna en skyldighet att ge erforderlig service, omvårdnad m.m. åt alla personer med fysiska och psykiska funktionshinder. Till skillnad mot vad som gäller enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är kommunernas skyldighet inte inskränkt till att avse personer med särskilt svåra funktionshinder.

Socialnämnden skall enligt 5 kap. 7 § första och andra styckena verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl

möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. Socialnämnden skall enligt bestämmelsen medverka till bl.a. att den enskilde får bo på ett sätt som är anpassat efter hans eller hennes behov av särskilt stöd. – Kommunernas sjukvårdsansvar för de personer som berörs av bestämmelsen framgår av 18 § HSL.

Liksom beträffande de äldre har kommunen en skyldighet att inrätta särskilda boendeformer för personer med de svårigheter som tidigare nämnts, närmare bestämt vad som i 5 kap. 7 § tredje stycket benämns som bostäder med särskild service.

Verksamhet i form av sådana boenden som nämns i 5 kap. 5 § andra stycket och 5 kap. 7 § tredje stycket får inte utan tillstånd av länsstyrelsen yrkesmässigt bedrivas av enskilda rättssubjekt. Undantag härifrån gäller för entreprenadverksamhet som bedrivs med stöd av avtal med kommunen (7 kap. 1 §). Förutsättningarna för att enskilda skall få driva hem regleras i 7 kap. 2 §.

Av 8 kap. 1 § framgår att stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär enligt huvudregeln inte får vara förenade med kostnader för den enskilde hjälpbehövande. Kommunens rätt att ta ut avgifter för sociala tjänster av servicekaraktär, såsom hemtjänst och bostad i särskilt boende, regleras i 8 kap. 3–9 §§.

Om kommunen har förmått att utge ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § obehörigen eller med för högt belopp, antingen genom oriktiga uppgifter eller underlåtenhet att lämna uppgifter, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket. Även i andra fall får kommunen återkräva sådana belopp, om den som tagit emot biståndet skäligen borde ha insett detta (9 kap. 1 §).

Handläggningen av socialtjänstären den regleras i 11 kap. Av 11 kap. 1 § första stycket framgår att socialnämnden utan dröjsmål skall inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Nämnden har följaktligen en utredningsskyldighet beträffande sådant som hör till verksamhetsområdet. Blir det känt att någon kan vara i behov av stöd eller hjälp, är socialnämnden skyldig att också utreda hur behovet skall kunna avhjälpas. Det har härvid inte någon betydelse vem som har tagit initiativet. Utredningsskyldigheten är förenad med ett krav på skyndsamhet.

I förarbetena till bestämmelsen (dåvarande 50 § i socialtjänstlagen [1980:620]) sägs att om den enskilde avvisar den erbjudna hjälpen, så kan nämnden oftast inte vidta någon åtgärd – utredningen måste då också avslutas, utom när nämnden oberoende av den enskildes vilja

är skyldig att handla (prop. 1979/80:1 A s. 562). Beträffande handlingsreglerna anförde föredragande statsrådet bl.a. följande (s. 400 f):

Om en enskild själv söker nämndens bistånd, bör uppgifter till grund för beslutet hämtas främst från honom själv. Uppgifter från utomstående – enskild eller myndighet – bör primärt inte få inhämtas om inte sökanden själv har gått med på det. Sökanden bör innan han ger sitt tillstånd informeras om vilka uppgiftskällor nämnden anser sig böra höra. Särskild försiktighet bör iaktas när uppgifter inhämtas från enskilda, även om sökanden har gett sitt tillstånd till åtgärden. Påkallas nämndens bistånd av någon annan än den hjälpbehövande själv, måste den första utredningsåtgärden som regel bli att kontakta den som har uppgetts behöva hjälp eller i förekommande fall legal ställföreträdare för honom. Vad nämnden då kan göra är att erbjuda stöd och hjälp. Avvisar den hjälpbehövande erbjudandet, kan någon ytterligare åtgärd som regel inte vidtas av nämnden. Undantag måste dock göras för de fall där den enskilde på grund av brister i mognaden eller i sinnesfunktionerna inte inser sitt eget bästa. Detta är fallet när det inte kan uteslutas att den enskilde är i behov av vård oberoende av sitt samtycke enligt den lagstiftning som reglerar detta. Här måste nämnden inom ramen för sitt yttersta ansvar ha skyldighet att agera utan den enskildes tillstånd för att få nödvändig vård till stånd. Ett annat undantag är när nämndens skyldighet att agera eller bistå med utredning har föreskrivits i lag eller annan författning. I dessa fall får den enskildes samtycke till utredningsåtgärderna begränsad betydelse. För nämndens handlande gäller dock i samma mån som i andra fall att utredningen bör bedrivas med stor hänsyn till den enskildes intresse av integritet och utan att kravet på saktighet och opartiskhet eftersätts.

För situationer i vilka den enskilde själv har sökt hjälp gäller att utredningen skall begränsas till att avse omständigheter som har betydelse för behovsbedömningen. Ofta räcker det med ett samtal till sökanden, men ibland kan nämnden behöva vända sig till andra myndigheter för att få reda på vilka hjälpinsatser som vidtagits. Det kan också finnas anledning att samordna insatserna med någon annan myndighet. Samråd med en annan myndighet bör som regel inte ske utan klientens samtycke. Behöver nämnden under utredningen kontakta arbetsgivare eller annan enskild person förutsätter det att det görs i samförstånd med klienten (prop. 1979/80:1 A s. 398 f).

När det gäller den uppsökande verksamheten skall nämnden vända sig till den saken rör, upplysa om vad som har blivit känt och föreslå stöd- och hjälpinsatser. Utredningen bör i sådana fall endast leddas i samförstånd med den enskilde, såvida det inte är fråga om sociala nödsituationer (prop. 1979/80:1 A s. 399). – Socialnämnden skall enligt 5 kap. 3 § 1 socialtjänstförordningen (2001:937) anmäla

till överförmyndaren att god man eller förvaltare bör förordnas för någon. Det finns också en skyldighet att göra en anmälan om nämnden finner att någon inte längre behöver förvaltare (5 kap. 3 § 2).

Av 11 kap. 8 § följer att nämnden skall tillämpa vissa bestämmelser i förvaltningslagen (1996:223) i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Det handlar härvid bl.a. om partens rätt att få meddela sig muntligen (14 § första stycket) och rätten att få del av uppgifter (16 och 17 §§).

Socialstyrelsen har tillsyn över socialtjänsten och kan till ledning för tillämpningen utfärda allmänna råd (13 kap. 1 §).

Socialnämndens beslut om bl.a. bistånd enligt 4 kap. 1 § får enligt 16 kap. 3 § överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Regeringen har utsett en särskild utredare med uppdrag att analysera varför det förekommer att kommunala och landstingskommunala beslut inte verkställs och varför det förekommer beslut om avslag trots bedömt behov enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Av direktiven framgår att det till stor del är fråga om beslut om särskilt boende för äldre som ej verkställs i rimlig tid. Med utgångspunkt i analysen skall utredaren föreslå åtgärder som kan bidra till en förbättrad rättssäkerhet för enskilda i förhållande till de rättigheter aktuell lagstiftning ger. I uppdraget ligger bl.a. att utredaren skall göra en översiktlig kartläggning av variationer i kommunernas och landstingens beslutsprocesser, från ansökan om insats till eventuell verkställighet, och ge exempel på lämpliga förfaranden som tillgodoser lagstiftningens krav på rättssäkerhet och likabehandling. Uppdraget skall redovisas senast den 1 januari 2005 (se dir. 2003:93 och 2003:116).

### 10.1.2 Socialförsäkringar m.m.

I svensk lagstiftning saknas en definition av begreppet socialförsäkring. När socialförsäkringen diskuteras utifrån ett internationellt perspektiv används ibland i Sverige begreppet social trygghet (social security) som mer eller mindre synonymt. Lagstiftning om social trygghet är i Sverige spridd över ett flertal regelverk. Begreppet återfinns inom EU bl.a. i Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpning av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen. Många av de förmåner som anges i denna förordning räknas i ett svenskt perspektiv även till socialförsäkringen. Till begreppet socialförsäkring hänförs



de flesta trygghetssystem som administreras av Riksförsäkringsverket, Premiepensionsmyndigheten och de allmänna försäkringskassorna (den s.k. socialförsäkringsadministrationen). Enligt Riksförsäkringsverkets årsredovisning delas socialförsäkringsadministrationen i dag in i fem verksamhetsområden: ekonomiskt stöd till barnfamiljer, ersättning till funktionshindrade, ersättning vid arbetsoförmåga, ersättning vid ålderdom och annan utbetalning.

En person är ”försäkrad”, om han eller hon ingår i de trygghetssystem som hänförs till socialförsäkringen. Socialförsäkringen delas in i två delar: en del med förmåner som grundas på bosättning i Sverige och en som grundas på arbete i Sverige. Endast ett grundläggande försäkringsvillkor gäller för respektive huvudgren, nämligen bosättning i Sverige respektive arbete i Sverige. Den bosättningsbaserade delen avser förmåner i form av olika typer av garanti- eller grundskyddsförmåner och bidrag, t.ex. barnbidrag och bostadsbidrag. Den arbetsrelaterade delen avser ersättningar för inkomstförluster, t.ex. sjukpenning och föräldrapenning motsvarande föräldrarnas sjukpenning.

Gemensamma bestämmelser för detta tudelade försäkringssystem och dess olika förmåner ges i socialförsäkringslagen (1999:799) (prop. 1998/99:119, bet. 1999/2000:SfU3, rskr. 1999/2000:12, nedan SofL). I lagen avgränsas begreppet socialförsäkring med utgångspunkt i hur trygghetssystemen administreras. Sådana anordningar som handhas av Riksförsäkringsverket, de allmänna försäkringskassorna och Premiepensionsmyndigheten omfattas i princip, medan t.ex. sådana system som arbetslöshetsförsäkringen och utbildningsbidragen faller utanför. De specifika villkoren för ersättningsrätt m.m. finns i de särskilda författningarna om olika förmåner.

All lagstiftning om social trygghet omfattas följaktligen inte av SofL. Ett avstamp för fortsatta diskussioner om social trygghet tas dock lämpligen i vad som enligt ovan benämns socialförsäkringen, vilken alltså avgränsas av hur trygghetssystemen administreras enligt SofL.

I 3 kap. 1 § SofL anges de förmåner enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) som en här i landet bosatt person är försäkrad för p.g.a. bosättningen (*bosättningsbaserad försäkring*), närmare bestämt

1. ersättning för sjukvård m.m. enligt 2 kap. i fråga om förmåner som beslutas av de allmänna försäkringskassorna,
2. föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå,

3. sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, samt
4. rehabilitering och särskilt bidrag enligt 22 kap. i fråga om förmåner som beslutas av de allmänna försäkringskassorna.

I 3 kap. 2 § SofL anges den övriga lagstiftning om bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som en bosatt person omfattas av, nämligen

1. lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag,
2. lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag,
3. lagen (1988:360) om handläggning av ärenden om bilstöd till handikappade,
4. lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn,
5. lagen (1990:773) om särskilt pensionstillägg till ålderspension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn,
6. lagen (1993:389) om assistansersättning,
7. lagen (1993:737) om bostadsbidrag,
8. lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.,
9. lagen (1996:1030) om underhållsstöd,
10. lagen (1998:702) om garantipension,
11. lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag,
12. lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn i fråga om
  - garantipension till omställningspension och änkepension,
  - efterlevandestöd till barn, och
  - vissa andra pensionsförmåner, och
13. lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd.

Till den *arbetsbaserade försäkringen* hör enligt 3 kap. 4 § SofL följande förmåner enligt AFL för den som arbetar i Sverige:

1. sjukpenning och havandeskapspenning,
2. föräldrapenning över lägstanivå och tillfällig föräldrapenning,
3. inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning, samt
4. rehabilitering och rehabiliteringsersättning enligt 22 kap. i fråga om förmåner som beslutas av de allmänna försäkringskassorna.

Övrig arbetsbaserad socialförsäkring som omfattas av SofL är förmåner enligt följande lagstiftning (3 kap. 5 § SofL):

1. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring,
2. lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närstående-vård,
3. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, och
4. lagen (2000:461) om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn i fråga om inkomstgrundad efterlevandepension och änkepension med visst undantag.

Utanför tillämpningen av SofL – men innanför begreppet social trygghet – faller sådant som omsorger inom socialtjänsten (såsom äldreomsorg och bistånd). Men även studiestöd, arbetarskydd och arbetsmarknadspolitiska insatser är förmåner som formellt sett ligger vid sidan om socialförsäkring.

Enligt förarbetena till lagstiftningen (prop. 1998/99:119 s. 76 f) borde vissa förmåner uteslutas från socialförsäkringsbegreppet. Det handlade om det statliga personskadeskyddet enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd och lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada. Samma karaktär som denna lagstiftning hade ersättningen av allmänna medel vid ingripanden som avses enligt (1989:225) om ersättning till smittbärare. Vidare uteslöts ersättningar från arbetsgivare enligt sjuklönelagen (1991:1047) och sjömanslagen (1973:382), liksom rätten till sjukvård enligt HSL och landstingens åligganden enligt tandvårdslagen (1985:125) och lagen (1996:1150) om högkostnadsskydd vid köp av läkemedel m.m. – När det gäller författningar knutna till 2 kap. AFL som berör förmåner i form av rätt till sjukvård och olika ersättningar för kostnader som uppkommer i samband med att någon erhåller vård utesluts de landstingsanknutna förmånerna genom begränsningen i 3 kap. 1 § 1 till förmåner beslutade av försäkringskassorna. På samma sätt utesluts till 22 kap. AFL anknutna rehabiliteringsförmåner i den mån de är landstingsanknutna genom begränsningen i 3 kap. 4 § 4 SofL (prop. 1998/99:119 s. 182).

Förmåner enligt arbetslöshetsförsäkringen samt utbildningsbidrag till deltagare i arbetsmarknadsutbildning eller yrkesinriktad rehabilitering, som handläggs enligt arbetslöshetskassorna, faller utanför socialförsäkringarna (prop. 1998/99:119 s. 76 f).

Enligt regeringens direktiv (dir. 2001:70) skall en särskild utredare göra en teknisk översyn av lagen (1962:381) om allmän försäkring och andra författningar på socialförsäkringsområdet. Uppdraget skall redovisas senast år 2005. Ändamålet med utredningen skall enligt direktiven vara att utforma förslag till lagstiftning som ger en bättre

överskådlighet och en bättre säkerhet mot bristande enhetlighet i fråga om regler och begrepp som är gemensamma för socialförsäkringen. Vidare sägs att de nuvarande lagarna på ett bättre sätt skall samordnas, och om möjligt sammanföras, så att de blir lättare att överblicka och tillämpa. – I dir. 2004:129 ges en särskild utredare i uppdrag att göra en genomgripande analys av socialförsäkringarna i ett brett perspektiv. Analysen skall visa bl.a. hur väl socialförsäkringarna fungerar i dag, vilka brister och förtjänster som finns och effekter på samhällsekonomi och välfärd. Utredningen skall även visa på alternativa vägar för att förbättra systemen inför framtiden. Resultatet av utredningen, som skall redovisas senast den 1 november 2006, skall enligt direktiven utgöra underlag för en kommande parlamentarisk utredning som skall lämna förslag till en reformerad socialförsäkring.

Här kan anmärkas att Försäkringskassan träder i stället för Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna den 1 januari 2005 (se SFS 2004:276).

### 10.1.3 LSS och LASS

En ny rättighetslag för personer med svåra funktionshinder, *lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade* (LSS), trädde ikraft den 1 januari 1994 (prop. 1992/93:159, bet. 1992/93:SoU19). Lagen ersatte den s.k. omsorgslagen och elevhems-lagen. Det övergripande målet med lagstiftningen är att främja jämlikhet i levnadsvillkor för att de enskilda som berörs skall få möjlighet att leva som andra (5 § LSS).

Lagen innehåller enligt 1 § bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer enligt en indelning i tre personkretsar, nämligen personer

1. med utvecklingsstörning, autism eller autismsliknande tillstånd,
2. med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Personkrets 1 nämner särskilt utvecklingsstörda. Med utvecklingsstörning avses enligt förarbetena en intellektuell funktionsnedsättning som beroende på grad och miljö utgör ett handikapp. Den sammanhänger med en under individens utvecklingsperiod inträffad brist eller skada som i många fall är så betydande att personen behöver stöd och hjälp i sin livsföring genom olika insatser för att kunna delta i samhällslivet. Med utvecklingsperioden avses i allmänhet åren före 16 års ålder. Orsaken till bristen eller skadan saknar betydelse. Vid bedömningen av den intellektuella förmågan skall psykologiska, sociala och pedagogiska faktorer vägas samman. – Med autism och autismliknande tillstånd avses sådana djupgående störningar i fråga om social förmåga, kommunikation och beteende som medför allvarligt funktionshinder i fråga om psykosocial eller pedagogisk anpassning. Störningarna debuterar under barndomen, oftast men inte alltid före tre års ålder, och är nästan alltid allvarliga psykiska funktionshinder under hela livet (prop. 1992/93:159 s. 167).

Personkrets 2 tar sikte på personer som efter utvecklingsåren har fått en hjärnskada och till följd härav ett betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder. – Personkrets 3, som uppstår flera rekvisit som samtliga måste vara uppfyllda, inbegriper barn, ungdomar och vuxna med långvariga habiliterings- och rehabiliteringsbehov. Med funktionshinder menas den begränsning eller det hinder som gör att en människa till följd av skada eller sjukdom inte kan utföra en aktivitet på det sätt eller inom de gränser som kan anses normalt. Det kan röra sig om t.ex. människor med uttalade förlamningar eller svårartade och invalidiserande effekter av sjukdomar som diabetes eller hjärt- och lungsjukdomar samt människor med grava syn- och hörselskador. Även psykiska störningar kan orsaka betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Personer med långvariga psykiska störningar/psykisk sjukdom där symtomen leder till nedsättningar i de psykiska och sociala funktionerna kan uppfylla kriterierna i tredje punkten. Funktionshindren skall vara allvarliga och varaktiga. En begränsning är att funktionshindren inte får bero på normalt åldrande. Enligt förarbetena är senildemens ett funktionshinder av geriatrisk karaktär som inte är helt oväntat beträffande en åldrad människa (prop. 1992/93:159 s. 168 ff).

Rättigheterna i LSS inskränker inte de rättigheter som den enskilde kan ha enligt annan lag (4 §). Det är framför allt fråga om rättigheter enligt socialtjänstlagen. En framställning om stöd eller service bör i första hand prövas enligt LSS (som i allmänhet är mer fördelaktig för den enskilde), varefter framställan kan prövas enligt

socialtjänstlagen. Ofta är det nödvändigt att i samband med behovsprövningen av en insats enligt LSS också pröva om det därutöver behövs insatser enligt just socialtjänstlagen (prop. 1992/93:159 s. 170 f).

Verksamheten skall bl.a. vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges (6 § första stycket). Detta betyder att stöd skall ges och utformas i samverkan med den (vuxne) berörde. I förarbetena ges exemplet att den enskildes önskemål om vem som skall anlitas som personlig assistent eller kontaktperson om möjligt bör tillgodoses (prop. 1992/93:159 s. 171).

Insatser enligt LSS skall ges den enskilde endast om han begär det. Om den enskilde är under 15 år eller uppenbart saknar förmåga att på egen hand ta ställning i frågan kan vårdnadshavare, god man, förmyndare eller förvaltare begära insatser för honom (8 §). Detta är enligt förarbetena närmast ett påpekande om att lagen saknar tvångsbestämmelser.

De insatser som erbjuds enligt LSS är (enligt 9 §) följande:

1. rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder,
2. biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS, se härom nedan),
3. ledsagarservice,
4. biträde av kontaktperson,
5. avlösarservice i hemmet,
6. korttidsvistelse utanför det egna hemmet,
7. korttidstillsyn för skolungdom,
8. boende för barn eller ungdomar,
9. bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna,
10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.

Regler om vilka insatser som erbjuds respektive personkategori och vilka allmänna kvalitetskrav som ställs på insatserna ges i 7 §. Landstingen är huvudmän för insatsen rådgivning och annat personligt stöd, medan kommunerna är huvudmän för övriga insatser (2 §).

Överlåtelse av uppgiften att tillhandahålla insatsen kan dock ske, även till privata utförare (17 §).

Insatsen personlig assistans enligt 9 § 2 definieras närmare i 9 a §. Härmed avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov).

Det är främst personer med fysiska funktionshinder och med de mest omfattande behoven som blir berättigade till insatsen personlig assistans (prop. 1995/96:146 s. 13).

I insatserna enligt 9 § 5–8 och 10 samt i insatsen bostad med särskild service för vuxna ingår också omvårdnad (9 c §). Det handlar om en skyldighet att stödja och hjälpa funktionshindrade med dagliga personliga behov som de kan ha svårigheter att klara själva, såsom att sköta hygien, att äta, att klä sig, att gå och förflytta sig liksom att göra t.ex. personliga inköp. I ansvaret för omvårdnaden ligger också att hjälpa den enskilde med att få den hälso- och sjukvård och tandvård samt de hjälpmedel som han behöver. I omvårdnadsbegreppet torde också ingå att se till så att misstankar om övergrepp och andra brott polisanmäls (se Norström/Thunved s. 391).

Den enskilde kan i samband med att insats enligt LSS beviljas begära att en individuell plan med beslutade och planerade insatser upprättas i samråd med honom. I planen skall även redovisas åtgärder som vidtas av andra än kommunen eller landstinget. Planen skall fortlöpande och minst en gång om året omprövas (10 § första stycket).

En regel om utbetalning av ekonomiskt stöd ges i 11 § (med den numera upphävda 16 kap. 12 § AFL som förebild). Om någon till följd av ålderdomssvaghet, sjuklighet, långvarigt missbruk av beroendeframkallande medel eller någon annan liknande orsak är ur stånd att själv ta hand om sådant ekonomiskt stöd från kommunen som avses i 9 § första stycket 2, dvs. ekonomiskt stöd för personlig assistans, får kommunen besluta att ersättningen skall betalas ut till någon annan person för att användas till kostnader för personlig assistans till den stödberättigade. – Kommunen kan enligt 12 § besluta om återbetalning av sådant ekonomiskt stöd, om den som erhållit stödet eller hans ställföreträdare genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att det ekonomiska stödet har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Detsamma gäller om

det ekonomiska stödet annars har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som erhållit stödet eller hans ställföreträdare skäligen borde ha insett detta.

Kommunen har i uppgift att bl.a. anmäla till överförmyndaren dels när en person som omfattas av 1 § kan antas behöva förmyndare, förvaltare eller god man, dels när ett förmyndarskap, förvaltarskap eller godmanskap bör kunna upphöra (15 §).

Enskild verksamhet regleras i 23–24 §§. Länsstyrelsen ges där en tillståndsgivande roll.

Den centrala tillsynen är anförtrodd Socialstyrelsen (25–26 §§), vilket således överensstämmer med Socialstyrelsens roll i förhållande till socialtjänsten.

Beslut om bl.a. insatser för en enskild enligt 9 § överklagas till länsrätt som första instans (27 §). Kommuner eller landsting som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats enligt 9 § som framgår av domstols avgörande skall enligt 28 a § åläggas att betala en särskild avgift.

Ett problem som rönt stor uppmärksamhet på senare år är den höga andelen icke verkställda beslut och domar enligt LSS, ofta avseende insatserna kontaktperson, råd och stöd, boende för vuxna, ledsagarservice och korttidsvistelse. Vid kartläggningar av Socialstyrelsen och länsstyrelserna har från olika håll anförts bl.a. att den uteblivna verkställigheten beror på att det är svårt att rekrytera och behålla personal och uppdragstagare inom verksamhetsområdena för äldre och funktionshindrade, men även ledsagare och personliga assistenter och uppdragstagare som t.ex. kontaktpersoner (Handikappomsorg. Lägesrapport 2002 s. 43 och 51, se även Social tillsyn 2002 – Resultat av länsstyrelsernas tillsyn s. 18). Problemen behandlas i den i avsnitt B 10.1.1 nämnda utredningen.

*Lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS)* innehåller föreskrifter om ersättning av allmänna medel till vissa funktionshindrade för kostnader för personlig assistans (assistansersättning).

LASS utgör ett komplement till LSS (se de gemensamma förarbetena i prop. 1992/93:159, bet. 1992/93:SoU19). Med hänsyn till att kommunens kostnader för personlig assistans i vissa fall kan uppgå till mycket stora belopp har genom LASS införts ett finansierings-system som innebär att staten avlastar kommunerna kostnaderna för mer omfattande insatser i form av personlig assistans.

Frågor om assistansersättning handläggs av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.



En förutsättning för att assistansersättning skall komma i fråga är att den funktionshindrade omfattas av 1 § LSS. Om så är fallet, har den enskilde rätt att för sin dagliga livsföring få assistansersättning, förutsatt att han eller hon har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan (3 § första stycket). Ersättningen betalas ut av försäkringskassan. För den som beviljats personlig assistans enligt LASS är det dock den kommun där den ersättningsberättigade är bosatt, dvs. inte försäkringskassan, som skall ersätta kostnaderna för de första 20 assistanstimmarna per vecka genom månadsvisa betalningar till försäkringskassan (19–20 §§).

Det ”grundläggande behovet” som nämns i 3 § knyter an till den definition av personlig assistans som ges i 9 a § LSS. – Begränsningar finns i rätten att erhålla assistansersättning för personer som har fyllt 65 år (3 § andra–fjärde styckena) och när den funktionshindrade t.ex. vårdas på institution eller bor i en gruppbostad (4 §). Tanken bakom de senare begränsningarna är att det på en institution eller i en gruppbostad skall finnas erforderlig fast kollektiv bemaning som skall täcka de boendes hela stödbehov.

Ansökan om assistansersättning skall göras skriftligen hos den allmänna försäkringskassan. Av 2 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning framgår att en ansökan skall undertecknas av sökanden.

Assistansersättning beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst för sex månader (6 §). Efter två år skall ersättningsrätten omprövas (7 §). Provisoriska beslut om assistansersättning kan fattas enligt 8 §. Om förhållandena för rätten till ersättning påverkas, skall den enskilde genast anmäla detta hos försäkringskassan. Om den enskilde har legal ställföreträdare, gäller upplysningsskyldigheten i stället denne (9 §).

I linje med vad som gäller enligt 11 § LSS kan utbetalning av assistansersättning ske till kommunal myndighet eller till någon annan, om en ersättningsberättigad till följd av ålderdomssvaghet, sjuklighet, långvarigt missbruk av beroendeframkallande medel eller någon annan liknande orsak är ur stånd att själv ta hand om assistansersättningen (12 §).

Assistansersättningen skall enligt 10 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning betalas ut genom insättning på postgirokonto eller bankkonto. Riksförsäkringsverket får besluta om utbetalning på annat sätt, om särskilda förhållanden föranleder det. Den ersättningsberättigade kan också, enligt 11 § i förordningen, utöver

vad som följer av 11 och 12 §§ LASS begära att assistansersättningen skall betalas ut till någon annan enskild person, en juridisk person eller en kommun.

Frågor som avses i 6–8 §§ skall inom försäkringskassan avgöras av socialförsäkringsnämnd, med vissa möjligheter till delegation (13 §).

I 16 § ges bestämmelser för beslut om återbetalning av ersättning som lämnats på grundval av oriktiga uppgifter från den enskilde eller ställföreträdaren eller som kunde ha avvärijts om uppgifts- eller anmälningsskyldighet hade iakttagits, men även i vissa andra fall då ersättning har utgått felaktigt eller med för högt belopp. Möjligheter finns för försäkringskassan att vid särskilda skäl efterge kravet på återbetalning.

Reglerna i AFL om omprövning, ändring och överklagande av beslut tillämpas i ärenden om assistansersättning (17 § första stycket).

## 10.2 Omfattningen av hjälpbehovet

### 10.2.1 Vissa fakta om insatser enligt socialtjänstlagen och LSS

För att åskådliggöra omfattningen av några av samhällets vanligaste socialtjänstrelaterade stödinsatser bör en kort bakgrund lämnas. Uppgifterna är inte nödvändigtvis knutna till oförmåga att fatta beslut.

Enligt statistik för den 1 oktober 2002 fanns det ca 240 700 personer, 65 år och äldre, som bodde stadigvarande i särskilda boendeformer eller som beviljats hemtjänst i ordinärt boende. Ca 125 200 fick hemtjänst, medan drygt 115 500 bodde i särskilt boende, dvs. gruppboenden, servicehus, sjukhem eller ålderdomshem. Drygt 178 800 av dessa var 80 år eller äldre och utgjorde ca 38 % av samtliga personer i denna ålderskategori. Vid samma tidpunkt erhöll ca 9 100 äldre korttidsvård/korttidsboende (Socialstyrelsens rapport Äldre – vård och omsorg år 2002).

När det gäller äldre skall noteras att kvinnor är överrepresenterade både vad avser andelen som år 2001 fick hemtjänst resp. bodde permanent i särskilt boende. En förklaring är att kvinnorna har högre medellivslängd och ofta är yngre än sin make. En sammanhängande förklaring är att mannen följaktligen ofta är den i hushållet som först behöver stöd och hjälp. Inte sällan får han denna av närstående, framför allt sin maka. Antalet ensamstående kvinnor (590 000

av dem som var 65 år eller äldre) översteg kraftigt antalet ensamstående män i samma ålder (225 000). Av ensamstående som var 85 år eller äldre fanns 129 100 kvinnor och 34 400 män 1998. Att vara ensamstående sedan man har uppnått sådan ålder påverkar naturligtvis behovet av offentligt stöd (Vård och omsorg om äldre. Lägesrapport 2002 s. 13 ff).

I en rapport från Socialstyrelsen, Funktionshindrade personer – insatser enligt LSS år 2002, redovisade kommunerna att mer än 48 000 personer hade en eller flera insatser enligt LSS (exklusive insatsen råd och stöd) den 1 september 2002. Totalt uppskattades i rapporten antalet personer som hade insatser enligt LSS år 2002 till mellan 51 000 och 52 500 personer, vilket motsvarade 0,6 % av landets befolkning. Uppgifterna innefattar även insatser för underåriga personer.

85 % av de redovisade insatserna rörde personer med utvecklingsstörning (personkrets 1). Knappt 21 700 personer hade insatsen daglig verksamhet. Andra vanliga insatser var bostad med särskild service för vuxna (ca 18 000), kontaktperson (ca 14 500) och råd och stöd (ca 12 000). Det kan här nämnas att 28 % av alla LSS-insatser gavs till barn och ungdomar som var 22 år eller yngre medan 6 % gavs till dem som var 65 år eller äldre. Den stora andelen mottagare av LSS-insatser återfanns följaktligen bland dem i åldrarna 23–64 år.

### 10.2.2 De äldres hälsa och hjälpbehovet

Socialstyrelsen har vid två tillfällen, 1994 och 2000, genomfört intervjuer med ett riksrepresentativt befolkningsurval av hemmaboende äldre över 75 år i syfte att mäta deras allmänna hälsotillstånd. Några stora förändringar mellan de båda åren kunde inte skönjas när det gällde de äldres egen uppfattning om sitt allmänna hälsotillstånd.

Intervjupersonerna tillfrågades om de klarade av olika vardagsgöromål (Activities of Daily Living, ADL). Det handlade här om både ”primär” ADL (göromål som avser den egna personen och personlig omvårdnad, bl.a. att ta sig i och ur sängen, duscha eller bada, toalettbesök) och ”sekundär” ADL (göromål som hör till hushållet, städning, inköp, matlagning och tvätt). Resultaten visade att andelen som hade behov av hjälp med primär och sekundär ADL ökade under den angivna perioden. Båda undersökningarna gav vid handen att närmare hälften av samtliga intervjupersoner behövde

hjälp av någon annan för att klara en eller flera av vardagslivets aktiviteter (Vård och omsorg om äldre. Lägesrapport 2002 s. 22).

De ovan nämnda undersökningarna gav även svar på frågor om hur äldre hjälpbehövande (75 år och äldre) fick hjälp i sitt eget hem och av vem. En större andel fick år 2000 hjälp av anhöriga och närstående – s.k. informell hjälp – än år 1994. En annan slutsats som drogs var att ensamboende äldre, både män och kvinnor, fick allt mindre offentlig hemhjälp.

Av de samboende hjälpbehövande, t.ex. makar, hade enligt statistiken en mycket låg andel (5 %) offentlig hemhjälp. Den informella hjälpen var i dessa fall desto vanligare och förekom i 88 % av fallen. Sammanfattningsvis fick år 2000 66 % av de äldre (både ensam- och samboende) endast informell hjälp, 18 % fick endast offentlig hemhjälp medan 16 % åtnjöt en kombination av dessa hjälpformer (Vård och omsorg om äldre. Lägesrapport 2002 s. 26).

En kartläggning av särskilda boenden år 2001, genomförd av Socialstyrelsen, visade vid förfrågningar hos föreståndare och enhetschefer m.fl. i 730 boendeenheter att verksamheten i fyra femtedelar av boendena bl.a. gick ut på vård och omsorg om dementa; två tredjedelar av dessa enheter uppgav också att de hade särskilda platser reserverade för sådan verksamhet. Mer än hälften av de boende hade bott i det särskilda boendet kortare tid än två år, vilket tyder på att mer än varannan äldre person som flyttar till ett särskilt boende vistas där i kortare tid än två år. De längsta vistelsetiderna kunde knytas till boende i servicehus och ålderdomshem. Endast omkring två av fem boende klarade generellt av sådana aktiviteter som måltider, toalettbesök och förflyttning inomhus på egen hand. Vidare visade kartläggningen att en tredjedel av de boende hade en mycket kraftigt nedsatt kognitiv förmåga, dvs. minnes- och orienteringsförmåga, som medförde att de var i behov av handgriplig vägledning av personal. Särskilt i gruppboenden fanns en hög andel med denna defekt (Vård och omsorg om äldre. Lägesrapport 2002 s. 30).

En annan av Socialstyrelsens kartlägningsstudier, som genomfördes år 2002, omfattade 315 personer i s.k. korttidsboenden. Syftet var att ge fördjupad kunskap om korttidsboendenas roll och funktion. De flesta klarade av att själva inta sina måltider, men två av tre behövde hjälp med att byta blöja eller kateter och drygt 40 % behövde hjälp vid förflyttning. Många hade också nedsatt psykisk funktionsförmåga; drygt hälften hade enligt studien problem med glömska och behövde visst stöd för att fungera. Var tionde led av svåra minnesstörningar och kunde inte handla efter instruktioner

utan handgriplig hjälp (Vård och omsorg om äldre. Lägesrapport 2002 s. 31 f).

### 10.2.3 Förhållandet mellan hälso- och sjukvård och socialtjänst

Sjukhusvården dominerar i allt större utsträckning av äldre personer. Statistik för år 2002 visar att 17,2 % av befolkningen var 65 år eller äldre. Denna andel stod dock för 45,5 % av samtliga vårdtillfällen och tog upp 54,5 % av all vårdtid. Statistiken visar att andelen av alla registrerade vårdtillfällen under 1990-talet blivit större för de äldre; samtidigt har dessa personers procentuella andel av vårdtiden minskat i relation till den yngre befolkningen (se Socialstyrelsens skrift Vård och omsorg om äldre. Lägesrapport 2003 s. 19).

I medeltal är vårdtiden för en äldre sjuk patient en knapp vecka. I en allt mer trimmad svensk sjukhusvård har följaktligen tempot drivits upp, vilket särskilt för den äldre befolkningen torde ha påverkat möjligheterna till återhämtning i både psykiskt och fysiskt hänseende. Tiden som patienten vistas i akutsjukvården är ofta avgörande för hur det kommer att gå för patienten i framtiden. Samtidigt kunde det konstateras att många av dem som skrivs ut från sjukhus har kvarstående behov av vård och omsorgsinsatser. Dessutom sker utskrivningen stundom så snabbt att patienten inte hinner ta till sig information om sjukdomen och dess prognos, om läkemedel och uppföljning. För andra är läget det omvända. Äldre patienter måste ibland ligga kvar under alltför lång tid i väntan på annat boende. Detta kan medföra onödiga hospitaliseringseffekter eller andra komplikationer (Vård och omsorg om äldre, Lägesrapport 2002 s. 39 f).

Betydelsefulla insikter i äldre personers situation i akutsjukvården ger också en studie som Socialstyrelsen genomförde år 2002. 31 region-, läns- och länsdelskliniker redovisade material avseende en dag i februari 2002 som berörde 978 inlagda patienter som var 80 år och äldre. Av befolkningen i stort utgör dessa ca 5 % men i studien utgjorde de närmare 40 % av alla patienter.

Det konstaterades i studien bl.a. att många patienter inom den internmedicinska vården var gamla, multisjuka personer med betydande funktionsnedsättningar och stor läkemedelskonsumtion. Tre av fyra var inlagda akut från det egna hemmet p.g.a. hastigt försämrad hälsa i kombination med "allmän avtackling". Majoriteten utgjordes

av ensamboende kvinnor, medan endast en mindre andel kom från särskilda boenden. När det gällde hjälpbehovet konstaterades att nästan hälften behövde assistans vid toalettbesök, 40 % vid förflyttning och 16 % under en hel måltid. En tredjedel av de berörda behövde hjälpen med hänvisning till minnessvårigheter. 75 % hade fem läkemedel eller fler, medan nästan 30 % hade tio eller fler.

Enligt studien förväntades att en fjärdedel av dem som kom från eget boende skulle skrivas ut till kommunalt äldreboende (och därmed flytta från det egna hemmet), vilket visade på behovet av samverkan mellan hälso- och sjukvården å ena sidan och socialtjänsten å den andra (Vård och omsorg om äldre. Lägesrapport 2002 s. 41 f).

I en studie med beteckningen Gott Åldrande i Skåne (GÅS) kartlades äldres vård och omsorg i fem skånska kommuner. En delstudie tog sikte på vården och omsorgen med avseende på de äldres funktionella förmåga, boendesituation, insatser från hemtjänst och hemsjukvård, m.m. I denna kunde man konstatera att insatser enligt HSL ges till omkring hälften av dem i ordinärt boende. Detta tydde enligt studien på att det finns en betydande överlappning mellan insatser enligt socialtjänstlagen och insatser enligt HSL. I sin tur belyste detta behovet av att utveckla samarbetsformer och gemensamma bedömningar för insatser enligt de båda lagstiftningarna för att inte en fragmenterad vårdssituation skall behöva uppstå för de äldre (Kommunal och regional vård till äldre, 2002, s. 40 och 66).

#### 10.2.4 Möjligheter till inflytande

När det gäller funktionshindrade ges en möjlighet till ökat inflytande och ökad delaktighet genom s.k. individuella planer. Dessa kan ge alla berörda en bättre överblick över de insatser som kan vara aktuella enligt LSS och HSL. Insatser kan också samordnas på ett effektivt sätt. Inom ramen för genomförandet av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken har uppmärksamats att rätten att få en individuell plan för personer med funktionshinder inte utnyttjas i tillräcklig utsträckning (se prop. 1999/2000:79 och regeringens skrivelse 2002/03:25 s. 25 ff). Individuella planer enligt 10 § LSS förutsätter att den enskilde framställer en begäran om att en sådan plan skall upprättas. Med hänsyn till att sekretesslagens bestämmelser måste iakttas, fordras vanligen att den enskilde därutöver lämnar samtycke till att uppgifter skall få lämnas vidare vid kommunikation mellan myndigheter (prop. 1992/93:159 bil 1 s. 182 f). Brister i

den enskildes beslutsförmåga kan således innebära att en enskild, som inte heller har någon ställföreträdare, kan få svårt att göra sina intressen gällande.

I en återkommande studie av personer som flyttar till särskilda boenden i Sundsvall har konstaterats att endast drygt hälften av dem i studien som flyttat till ålderdomshem besökt sin blivande bostad. Bland dem som flyttat till sjukhem var andelen ca 40 % och bland flyttarna till gruppboenden en knapp femtedel. En förklaring till att så är fallet angavs i studien kunna vara att det gjorts en bedömning av att det inte skulle vara till någon nytta för en gravt förvirrad person att före flyttningen besöka sin framtida bostad. Anhöriga till dem som flyttat hade i större utsträckning besökt boendet i förväg. De personer som flyttades och deras anhöriga gavs i studien tillfälle att ge besked om hur flyttningen genomförts eller hur beslut om flyttningen förberetts. Ingen av de anhöriga ifrågasatte behovet av en plats i särskilt boende. Anmärkningsvärt är dock att många, både av dem som flyttat och av deras anhöriga, var missnöjda med vissa omständigheter, t.ex. rörande informationen om andra boende- och vårdalternativ, tiden att förbereda flyttningen och möjligheterna att vara med och bestämma om flyttningen. I några fall angav de som flyttat i efterhand att någon hade bestämt om flyttningen mot deras vilja (Socialstyrelsens rapport Äldre som flyttar till service och vård. Uppföljning av situationen i Sundsvall 2002, särskilt s. 40 ff).

### 10.2.5 Särskilt om handikappomsorg

Utgångspunkten för handikappolitiken är principen om alla människors lika värde och lika rätt. Samhällets insatser skall stärka den enskildes möjligheter att leva ett självständigt och oberoende liv. En komponent i detta är att personer med funktionshinder därför måste få ett inflytande både i planeringen och i utformningen av olika insatser och i genomförandet av dem (Socialstyrelsens skrift Handikappomsorg. Lägesrapport 2002 s. 12).

Antalet personer som har funktionshinder går inte att utan vidare tydliggöra med statistik. Det underlag som finns är i stället baserat på uppgifter om olika samhällsinsatser och förmåner som beslutats eller beviljats en viss period. Statistik finns dock över olika funktionshinder som här är av relevans. I genomsnitt 0,4 % av befolkningen (dvs. ca 36 000 personer) har en utvecklingsstörning (enligt

LSS). Mellan 40 000 och 46 000 personer med psykiskt funktionshinder var kända av socialtjänsten (Handikappomsorg. Lägesrapport 2003 s. 13).

Funktionshindrade får samhällsstöd från flera olika håll. De olika stödformerna är uppdelade mellan kommun, landsting och stat.

Kommunerna har det yttersta ansvaret för alla medborgare och deras levnadsvillkor. En av de grundläggande lagarna för kommunernas del är, som tidigare berörts, socialtjänstlagen. I oktober 2001 var 14 100 personer under 65 år med funktionshinder beviljade hemtjänst i ordinärt boende enligt SoL. 5 500 personer med funktionshinder bodde vid samma tidpunkt i bostäder med särskild service enligt SoL. Korttidsvård eller korttidsboende erhöll den 1 oktober samma år nära 1 000 personer under 65 år. Samtidigt fick 2 900 personer dagverksamhet, vilket är ett stöd som riktar sig till framför allt personer med demens eller psykiskt eller fysiskt funktionshinder.

Personer med vissa funktionshinder och sjukdomar har enligt undersökningar från 1990-talet en lägre sysselsättningsgrad än andra. En stor andel, särskilt de med svåra psykiska besvär, hade svårt att klara löpande utgifter. Personer med svåra psykiska besvär är särskilt ekonomiskt utsatta. En undersökning från 1997 i Stockholms läns landsting av 12 500 personer med långvariga psykiska funktionshinder visade att drygt 70 procent hade förtidspension eller sjukbidrag (Handikappomsorg. Lägesrapport 2002 s. 18).

Många funktionshindrade är föremål för insatser enligt LSS (se härom avsnitt B 10.2.1). År 2002 hade 18 000 vuxna personer beslut om boende enligt LSS och 4 300 personer LSS-insatsen personlig assistans. Antalet personer som beviljats assistansersättning enligt LASS genom försäkringskassorna uppgick till 11 600 år 2003 (Handikappomsorg. Lägesrapport 2003 s. 16 f). Av dem som har assistansersättning år 2002 tillhörde 34 % personkrets 1, 5 % personkrets 2 och 61 % personkrets 3. I genomsnitt rör det sig om 92 timmar per vecka. Totalt finns ca 40 000 anställda assistenter (Handikappomsorg. Lägesrapport 2002 s. 24 och 51).

Andra statliga kompensationer för funktionshinder är handikappersättning, vårdbidrag och bilstöd. År 2001 fick ca 59 000 personer handikappersättning medan drygt 2 000 bilbidrag betalades ut (Handikappomsorg. Lägesrapport 2002 s. 25).

85 000–90 000 personer var år 2002 förtids- eller sjukpensionerade av psykiska skäl (exklusive missbruk, Handikappomsorg. Lägesrapport 2002 s. 35). I olika sammanhang brukar sägas att ca



45 000 personer ingår i den s.k. psykiatireformens målgrupp (se t.ex. Socialstyrelsens meddelandeblad nr 14/2000).

### 10.2.6 Om de anhörigas roll

Socialstyrelsen lät som ett led i uppföljningsarbetet kring den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken genomföra en studie av besvärsinstitutet inom socialtjänsten. I studien sattes äldres möjligheter att överklaga beslut beträffande hemtjänst eller särskilt boende i fokus. Undersökningen byggde på en analys av 485 länsrättsdomar. I en knapp fjärdedel av fallen företrädde den enskilde av ett formellt ombud eller annan med formell behörighet. Av de 114 överklaganden där någon med formell behörighet således hade företrätt den enskilde var det endast i 14 fall som behörigheten innehades av god man. I 94 överklaganden var det en anhörig som uppträdde som ombud.

Samtidigt framkom genom intervjuer att även många av dem som själva överklagat hade fått hjälp av någon att förbereda överklagandet. Oftast – i 96 fall – var det då fråga om barn. Några hade fått hjälp av syskon, andra släktingar, vänner eller grannar.

Enligt resultaten i studien fanns en viss skillnad beträffande vilken framgång överklagandena hade rönt beroende av om ett formellt ombud hade fört den enskildes talan eller inte. Även om det bakom en äldre person som själv förde sin talan fanns en engagerad son eller dotter som hjälpte till med överklagandet, drogs slutsatsen att en formalisering av ombudsmannaskapet kunde ha betydelse (Socialstyrelsen, *De äldre och besvärsrätten. Överklagade beslut om hemtjänst och särskilt boende*, 2002, s. 31 f).

I den tidigare nämnda flyttningsstudien konstaterades att många av de äldres barn och andra ej samboende anhöriga är både känslomässigt och aktivt engagerade i den äldres situation. I ytterst få fall av de flyttningar till särskilda boenden som studerats hade barnen till den enskilde *inte* medverkat. Engagemanget bestod inte bara i hjälp i samband med flyttningen utan också i att barnen varit angelägna om att få denna till stånd (Socialstyrelsens rapport *Äldre som flyttar till service och vård. Uppföljning av situationen i Sundsvall 2002* s. 43 och 88).

I den ovan relaterade GÅS-studien framkom att mer än hälften (57 %) av äldre i ordinärt boende hade hjälp med hemmets skötsel. Den mest frekventa hjälparen var barn eller deras make, följd av den

enskildes egen make. Andra anhöriga, grannar och vänner förekom också som hjälpare. Anhöriga och andra närstående hjälpte mer sällan till med den äldres personliga omvårdnad (endast i ca 20 % av fallen). Sammantaget demonstrerade resultaten, enligt de slutsatser som drogs, vikten av att personal i den offentliga sektorn utvecklar arbetssätt som involverar närstående i planeringen och genomförandet av den äldres vård (Kommunal och regional vård till äldre s. 70 f).

De anhöriga drar således ett tungt lass när det gäller äldre människors hjälpbehov. Även om många anhörigvårdare saknar uppbackning, både från offentligt håll och från den övriga familjekretsen, har deras roll betonats i olika sammanhang. Ett exempel härpå är det statliga initiativet Anhörig 300, i vilket nya befattningar som ”anhörigkonsulenter” och ”anhörigstödjare” har utvecklats. Nya stödformer har dessutom tillkommit i kommunal regi, samtidigt som gamla stödformer har vidareutvecklats och spritts. Somliga stödformer har kunnat ges utan biståndsbeslut. Vissa kommuner erbjuder exempelvis s.k. avlösning i hemmet utan sådant beslut (Anhörig 300 – Slutrapport, Socialstyrelsen, 2002).

När det gäller praktiskt stöd påtalas också i andra sammanhang att anhöriga bär ett tungt ansvar för vård- och omsorgsinsatser. Här kan hänvisas till bl.a. redogörelsen för de anhörigas del av demensvården i regeringens demensarbetsgrupps promemoria ”På väg mot en god demensvård. Samhällets insatser för personer med demenssjukdomar och deras anhöriga” (Ds 2003:47 s. 143 ff). Enligt en i promemorian gjord enkät år 2002 finns i hela landet ca 8 000–10 000 anhörigvårdare, dvs. anhöriga/närstående som utför sådana betydande vårduppgifter som annars kommunen skulle behöva svara för genom olika insatser. På senare tid har bl.a. även den parlamentariska beredningen SENIOR 2005 uppmärksammat inte bara anhörigas insatser inom vården och omsorgen om de äldre, utan även äldre människors vård och omsorg om funktionshindrade vuxna barn (SOU 2003:91 s. 516).

### 10.2.7 Begränsningsåtgärder och självbestämmande

Socialdepartementet tillsatte år 2002 en arbetsgrupp med uppgift att sammanställa befintliga kunskaper om situationen för personer med demenssjukdomar och deras anhöriga samt att identifiera utvecklingsområden där åtgärder behöver sättas in på olika nivåer, den tidigare återopade Demensarbetsgruppen.

Arbetet redovisades i den ovan nämnda promemorian (Ds 2003:47). Ett särskilt problemområde som togs upp i denna var rättighetsbegränsningar och tvång i vård och omsorg. Personal inom demensvården ställs nämligen ofta inför situationer i vilka det gäller att ta ställning till hur man skall agera beträffande personer som riskerar att skada sig genom fall, som utsätter sig för fara genom att vilja lämna sin bostad eller som är utåtagerande på ett sätt som kan vara skadligt för både andra boende och vårdpersonal. Dylika situationer kan uppstå i anslutning till medicinering men också i samband med omvårdnad, t.ex. skötsel av personlig hygien och intag av mat och dryck. Demensarbetsgruppen ställde bl.a. frågan hur man skulle ta hänsyn till de demenssjuka personernas självbestämmande och integritet samt deras anspråk på rättssäkerhet och rättsskydd. I departementspromemorian hänvisades till ett antal studier på området rörande bl.a. omfattningen av tvång och rättighetsbegränsningar (se s. 134 ff). Vidare framhölls att Socialstyrelsen redan år 1999 skrivit till regeringen med förslag om att en utredning skulle tillsättas för att se över gällande lag i syfte att stärka rättssäkerheten för äldre personer med nedsatt autonomi.

Demensarbetsgruppen konstaterade att många personer med demenssjukdom har nedsatt kognitiv förmåga och därför är utlämnade till personals och anhörigas tolkning av deras vilja. Samtidigt bedömdes gränssonen vara oklar mellan vad som kan betecknas som en tillåten begränsningsåtgärd till skydd för individen och en lagstridig tvångsåtgärd. Den enskildes rättssäkerhet ansågs mot denna bakgrund vara svag. Demensarbetsgruppen förordade att det tillsätts en särskild utredning med uppgift att bl.a. ta ställning till om det fordras en särskild lagstiftning som gör det möjligt att vidta tvångsåtgärder efter noggrann prövning och etiska principer vid en tidpunkt då alla frivilliga vägar prövats. Vidare välkomnades de förslag om ställföreträdare som Utredningen om förmyndare, gode män och förvaltare förväntades presentera, eftersom dessa skulle kunna leda till större rättssäkerhet för den enskilde och samtidigt bättre förutsättningar för personalen att genomföra insatser (s. 18 ff och 139 ff).

### 10.2.8 Inställningen till ställföreträderskap m.m. inom äldreomsorg och LSS-verksamhet

I slutet av april 2003 skickade utredningen ut en enkät till chefer och personal i äldreomsorg och LSS-verksamhet. Mottagare var 60 kommuner och stadsdelsförvaltningar i landet. Som målgrupp angavs tre kategorier:

1. verksamhetschefer, enhetschefer eller motsvarande (däribland föreståndare/vårdchefer för boenden) inom äldreomsorgen och LSS,
2. handläggare av biståndsansökningar enligt SoL och
3. handläggare av ansökningar om stöd och service enligt LSS.

Sammanlagt inkom över 120 svar från totalt 47 kommuner och stadsdelsförvaltningar. En stor mängd av svarsblanketterna var upprättade av fler än en person. Nästan hälften av svaren var avgivna av chefer eller personal som enbart ansvarar för eller handlägger ärenden enligt SoL medan något färre var hänförliga till motsvarande personalkategorier inom LSS-verksamhet. Resterande del av enkätsvaren kom huvudsakligen från personer som är verksamma inom båda dessa områden, alternativt flera personer med varierande tillhörighet. I många fall kunde dock svaren på frågorna härledas till antingen äldreomsorg eller LSS-verksamhet, varvid de också kunde redovisas för sig.

För att underlätta besvarandet av frågorna användes flervalfrågor i stor utsträckning. I flera frågor angavs t.ex. olika möjliga svarsalternativ utifrån en fallande skala ("alltid", "ofta", "ganska ofta", "sällan", "aldrig"). Svaren på vissa följdfrågor som använde motsvarande systematik kan därför vara missvisande. Andra frågor inbjöd till egna åsiktsredovisningar, varför svaren över huvud taget inte kan anses statistikgrundande. Syftet med undersökningen var dock inte att erhålla något statistiskt gångbart material för vidare överväganden, utan att få vissa fingervisningar om synsätt och arbetsmetoder. Resultaten från några av frågorna i enkätundersökningen redovisas därför här huvudsakligen i löpande text.

*Vem uppmärksammar socialtjänsten på äldre människors behov av särskilt boende?*

Utredningen frågade vem eller vilka som uppmärksammar socialtjänsten på att det kan finnas behov av bistånd för särskilt boende för äldre människor enligt SoL. På fråga om den enskilde själv uppmärksammar socialtjänsten på sitt behov svarade en stor del av tjänstemännen att detta skedde "ganska ofta". Andra vanligt förekommande svarsalternativ var "sällan" resp. "ofta".

Vanligare var uppenbarligen att anhöriga tar initiativ till en behovsprövning. En betydande majoritet svarade att detta skedde "ofta". Många svarade att det var "ganska ofta" förekommande.

När en närmare redogörelse efterfrågades för *vilka* anhöriga som då är aktiva blev det tydligt att det till mycket stor del är den enskildes barn som uppmärksammar socialtjänsten på behovet. Detta sker "ofta" enligt huvuddelen av de enkätsvar som var hänförliga till handläggning av ärenden enligt SoL. Även make, registrerad partner eller sambo tar "ofta" eller "ganska ofta" initiativ i dylika frågor. Utredningen frågade hur det förhöll sig med syskon, andra släktingar eller helt enkelt goda vänner, grannar och andra som anses närstående, varvid det dominerande svaret blev att detta endast "sällan" förekommer.

Andra personer som kan tänkas ta kontakter med socialtjänsten angående behov av särskilt boende är gode män och förvaltare. Dessa framstod dock i enkätsvaren som än mindre frekvent förekommande än t.ex. syskon och andra släktingar. De flesta tjänstemännen ansåg att det endast sker "sällan", vilket dock kan ha sin förklaring i att personer som blir aktuella för särskilt boende kanske inte har behov av eller ännu inte har fått en legal ställföreträdare.

Personal i hälso- och sjukvården spelar vid en jämförelse en mer betydande roll i detta sammanhang. Över 50 enkätsvar gav vid handen att det "ofta" eller "ganska ofta" händer att just denna kategori tar upp behovet av särskilt boende. Personal i socialtjänstens egen verksamhet var ett annat svarsalternativ som enligt många "ganska ofta" stod för initiativet.

*Vem anses som sökande om bistånd i form av särskilt boende?*

Utredningen ställde följdfrågan vem som betraktas som *sökande* i biståndsärenden för särskilt boende, detta mot bakgrund av att den kommunala äldreomsorgen skall bygga på principen om frivillighet och självbestämmanderätt för klienterna. De flesta svarade att den enskilde själv "alltid" betraktas som sökande. Ett väsentligt mindre antal menade dock att detta bara kan anses vara "ofta" förekommande medan ett fåtal svarade att den enskilde själv "ganska ofta" eller "sällan" är sökande i ärendet.

Motsvarande frågeställning för andra personer än den enskilde själv i dessa ärenden gav varierande svar. En klar majoritet svarade att anhöriga "sällan" eller "aldrig" betraktas som sökande. Likväl fanns det ett drygt dussin enkätsvar som gav vid handen att detta är fallet "ganska ofta" eller t.o.m. "ofta". De som svarat att anhöriga betraktas som sökande har på följdfrågor särskilt pekat ut make (eller motsvarande) och barn som frekventa sökande. Syskon, andra släktingar eller närstående av annat slag ses endast "sällan" (eller enligt många svar "aldrig") som sökande. – Anmärkningsvärt är att god man eller förvaltare enligt de flesta som besvarat frågan vanligen "aldrig" eller endast "sällan" uppfattas som sökande. Ett inte oansenligt antal angav att personal i socialtjänstens verksamhet eller i hälso- och sjukvården betraktas som sökande, i vissa fall t.o.m. "ganska ofta", även om en majoritet menar att så "aldrig" är fallet.

Utredningen frågade om ovanstående svar kunde anses gälla även för andra typer av bistånd än i form av särskilt boende, vilket de flesta besvarade jakande.

*Vem fäster uppmärksamhet på behovet av LSS-insatser?*

Till personer som handlägger eller svarar för ärenden enligt LSS ställdes en fråga som tog sikte på vem eller vilka som uppmärksammar socialtjänsten på behovet av insatser enligt LSS för funktionshindrade. Även i denna del gav enkätsvaren vid handen att det är mer vanligt förekommande att anhöriga tar initiativet än att den enskilde själv gör det. En klar majoritet menade att den enskilde själv "sällan" – i ett fåtal kommuner "ganska ofta" – står bakom, medan det "ofta" finns en anhörig med i bilden som initiativtagare, i de flesta fall en förälder (vilket enligt majoriteten sker "ofta").

Makar, registrerade partner och sambor spelar en viktig roll enligt flera som besvarat enkäten, väsentligt större än t.ex. barn, syskon eller andra anhöriga och närstående. Till skillnad från vad svaren rörande äldreomsorgen gav vid handen, har god man och förvaltare en ganska viktig initiativroll för denna kategori av hjälpbehövande. Särskilt gode män står bakom frågans väckande "ganska ofta" eller t.o.m. "ofta" (även om flera svar också pekar på att detta sker "sällan" i vissa kommuner). På nästan samma nivå som gode män kommer dock både personal i socialtjänsten och personal i hälso- och sjukvården.

#### *Vem är sökande när det gäller LSS-insatser?*

Personer knutna till LSS-verksamheten ställdes inför frågan vem som betraktas som *sökande* när det gäller insatser enligt LSS. De allra flesta hänvisade till vad som redan anges i lag, nämligen att det kan röra sig om den enskilde eller under vissa förutsättningar dennes legala ställföreträdare (se 8 § LSS).

#### *Om handläggningen av en anmälan eller ansökan från annan än den enskilde*

De flesta av frågorna kunde besvaras av både personer med ansvar för äldreomsorgsärenden och dem som handlägger LSS-ärenden (dock utifrån olika förutsättningar). Utredningen frågade t.ex. om en anmälan eller ansökan från någon annan än den enskilde själv brukar behandlas på annat sätt än om den enskilde själv begärt biståndet eller insatsen. Många svarade här nej, medan ett flertal (främst sådana verksamma i handläggning enligt SoL) hänvisade till att det i egentlig mening endast är den enskilde och, enligt vissa, hans legala ställföreträdare som kan göra en formell ansökan. Flera pekade på att man tar kontakt med den enskilde för att utröna hans vilja. Vissa påtalade särskilt att ett positivt gensvar i denna del är en förutsättning för att man skall kunna gå vidare med en utredning om behovet. Till kontakten med den enskilde återknöts särskilt i följande delfråga, i vilken frågades om den enskildes inställning till ansökan eller anmälan kontrolleras. Personer som berörs av SoL svarade i princip undantagslöst ja på denna fråga. Detta var det dominerande svaret även när det gäller LSS-verksamma, men några strösvar

(ibland t.o.m. utan reservationer) visade att detta inte är någon självklarhet i alla situationer. När det gäller metoden för kontrollen menade de flesta att denna sker i form av något slags personlig kontakt, t.ex. vid hembesök, per telefon eller genom andra personliga samtal.

*Om svårigheter att få till stånd nödvändiga insatser eller åtgärder*

Utredningen ställde i en fråga upp ett teoretiskt exempel som gick ut på att socialtjänsten kunde komma fram till att den enskilde är i behov av visst bistånd eller en insats, dock utan att det kan inhämtas någon ansökan från den enskilde eller någon annan som kan anses behörig. En särskild fråga därvid var om det begärs förordnande av god man för ett kommande ställningstagande. Ett stort antal ansåg att en begäran om förordnande av god man är den väg man skall slå in på, medan vissa pekade på att den enskildes inställning till ett godmanskap först måste utrönas och att man också bör försöka få den enskilde motiverad att själv trots allt söka biståndet eller insatsen. I ett litet antal enkätsvar antydde dock att biståndet eller insatsen trots allt kunde sättas in utan någon ansökan, företrädesvis i akutsituationer. I en handfull av svaren, huvudsakligen från personer med äldreomsorgsuppgifter, förklarades att anhöriga kunde företräda eller "bistå" den enskilde med att upprätta ansökan eller avstyra åtgärden (dvs. utan att dessa påstods ha någon legal ställföreträdarrätt i den uppkomna situationen). Någon har i enkätsvaret skrivit att handläggaren kan vara behjälplig vid behov.

I ytterligare ett teoretiskt exempel förutsattes att socialtjänsten, som ovan, fann biståndet (eller insatsen) nödvändigt utan att någon formell ansökan kunde inhämtas och utan att den enskilde själv kunde samtycka till åtgärden. Frågan som ställdes var om samtycke för den enskildes räkning med dagens rutiner *i stället* inhämtas från någon annan. Flera svarsalternativ angavs. Bland verksamma i äldreomsorgen fanns en klar majoritet bland dem som besvarat frågan som menade att samtycke "ofta" eller "alltid" inhämtas från anhöriga i dylika situationer, särskilt barn. Även åtskilliga socialtjänstemän i LSS-verksamhet förklarade att så är fallet, även om lika många uttryckte att detta endast förekommer "sällan" eller "aldrig". För LSS-verksamhet är det i förekommande fall – och av naturliga skäl – vanligast att det är den enskildes föräldrar som tillfrågas om samtycke.



Utredningen frågade också hur pass vanligt förekommande det är att åtgärder genomdrivs utan att samtycke efterfrågas av någon, dvs. när någon ansökan inte gjorts av den enskilde själv, god man eller förvaltare. Inom alla svars kategorier angavs med något enstaka undantag att detta är ovanligt, dvs. "sällan" eller "aldrig" förekommande. En förhållandevis stor andel (ca 40 enkätsvar) lät dock förstå att det faktiskt förekom genom att just besvara frågan med svarsalternativet "sällan".

En fråga ställdes om omfattningen av kontakter med närstående eller gode män i anledning av omvårdnadsåtgärder som berör beslutsinkompetenta i särskilda boenden enligt SoL resp. bostäder med särskild service enligt LSS. Svaren enligt de fem svarskategorierna (från "alltid" till "aldrig") var högst varierande. Det kan i vart fall konstateras att knappt någon svarade att detta "aldrig" förekommer. Å andra sidan var det av dem som besvarade frågan inte ens hälften som trodde att sådana kontakter förekommer "ofta" eller "alltid".

#### *Hur bedöms den enskildes beslutsförmåga?*

En fråga ställdes som tog sikte på hur bedömningen görs att en person saknar egen beslutskompetens. Flera svarsalternativ gavs. Vad som enligt svaren förefaller vanligast är att slutsatser dras vid personliga sammanträffanden mellan den enskilde och den som har hand om ärendet eller den uppkomna frågan. Även kontakter med närstående, vårdpersonal och personal vid boenden där den enskilde vistas är vanliga metoder för att bilda sig en uppfattning. Särskilt i äldreomsorgen är också hemtjänsten en vanlig informationskälla. Läkarintyg kan ligga till grund för en bedömning, i betydande utsträckning när det rör sig om bedömningar som görs av tjänstemän i LSS-verksamhet och i något mindre omfattning i äldreomsorgen. För LSS-verksamma angavs även åtskilliga andra typer av bedömningsunderlag, bl.a. psykologutredningar, kontakter med skolor eller särskolor och habiliteringsteam.

*Vem bör i framtiden bedöma beslutsförmågan?*

Utredningen frågade vem som i framtiden bör ta ställning till om en person har eller saknar beslutskompetens när frågan aktualiseras i socialtjänstens verksamhet och närliggande verksamhet. Några särskilda svarsalternativ angavs inte. En variation av olika tänkbara beslutsfattare eller konstellationer av beslutsfattare angavs i enkätsvaren. En markant förekommande mening var att hälso- och sjukvårdspersonal borde ha detta ansvar. Många föredrog läkare, antingen enbart dessa eller tillsammans med annan hälso- och sjukvårdspersonal (företrädesvis sjuksköterskor). Ett antal ansåg också att biståndshandläggaren själv skulle kunna fatta ett sådant beslut. Andra alternativ som nämndes i fler än ett enkätsvar var psykologer, ”den som har bäst kännedom om personen”, kuratorer, socionomer och gode män. – Somliga reagerade dock mot att det antydde att en nyordning över huvud taget skulle behöva införas på området och menade att dagens modell med möjligheter till anordnande av legala ställföreträderskap är lösningen på tveksamheter rörande en persons beslutskompetens.

*Anhörigas roll*

De som besvarade enkäten ställdes inför framtidsperspektivet att anhöriga skulle ges en direkt i lag föreskriven rätt att utan särskilt förordnande företräda beslutsoförmögna personer inom hälso- och sjukvården och att en motsvarande ordning då skulle kunna aktualiseras även inom den kommunala äldreomsorgen resp. LSS-verksamheten. Detta var uppenbarligen något som en betydande majoritet var skeptisk till, i vart fall bland chefer och personal som handlägger eller svarar för LSS-verksamhet. Av dessa ansåg de absolut flesta att anhöriga *aldrig* utan särskilt förordnande bör ges rätt att företräda den enskilde i dessa sammanhang. Endast ett litet fåtal kunde tänka sig att låta samma regler gälla i socialtjänsten som inom hälso- och sjukvården enligt förslaget, och i princip lika få kunde tänka sig ett helt gemensamt regelverk men med ventiler i form av särbestämmelser för vissa insatser.

Inom äldreomsorgen var motståndet mot att ha ett likalydande regelverk i socialtjänstens verksamhet inte lika påtagligt – nästan lika många uttalade sig odelat positivt som negativt till denna lösning. Ytterligare ett stort antal kunde tänka sig att låta regelverket vara

gemensamt förutsatt att vissa insatser kunde särbehandlas. På fråga om vilka insatser som i så fall inte skulle kunna vara förknippade med ett automatiskt representantskap för anhöriga svarade de flesta placering i (särskilt) boende.

#### *Av den enskilde utsedda ställföreträdare*

Utredningen frågade om inställningen till att den enskilde genom rutinmässig förfrågan – och när han ännu har kvar sin beslutskompetens – ges möjlighet att peka ut en person som skall företräda honom i samband med att ett bistånd eller insats skall genomföras. Många var positivt inställda till detta. Flera röster höjdes dock mot förslaget, bl.a. för att det kan uppfattas som kränkande för den enskilde och för att det är svårt att uttala sig om vem som bör axla detta ansvar i en diffus framtida situation, inte minst för att förhållandena kan ändras. Somliga uttryckte en negativ eller tveksam inställning utan att ange några direkta skäl. – De flesta saknade erfarenhet av liknande rutinmässiga förfrågningar från dagens verksamhet, men på sina håll kände tjänstemännen igen rutinen från bl.a. vad som avhandlas vid ankomstsamtal inför bosättning i särskilt boende eller från olika typer av ansöknings- och utredningsförfaranden.

### **10.3 Överväganden**

#### **10.3.1 Inledande överväganden**

Som framgår av redovisningen ovan bygger det sociala välfärds-systemet i stora stycken på att den enskilde själv är aktiv eller i vart fall samtycker till vad som föreslås. Insatser, stöd eller ersättningar kan och bör inte påtvingas någon.

Utrymmet för personer med bristande beslutsförmåga att öva inflytande är under sådana omständigheter beroende av att någon för deras talan. Framför allt anordnande av godmanskap är en bra lösning för många av dem som berörs.

Att anordna godmanskap för en enskild kan dock i många fall framstå som en väl drastisk åtgärd, i vart fall för många personer som är bortom den gräns då de själva kan företa rättshandlingar. Det skulle enligt utredningens uppfattning vara en fördel, om enklare former för representation kunde skapas i anslutning till de sedvanor

som sannolikt redan iakttas på området. Utredningen vill här särskilt peka på den subsidiaritetsprincip som kommer till uttryck i artikel 5 (2) av Europarådets rekommendation nr R (99) 4 om det rättsliga skyddet för hjälpbehövande vuxna och som innebär att det vid ställningstaganden kring behovet av en skyddsåtgärd bör tas hänsyn till att det kan finnas mindre formella arrangemang och sådana som bygger på hjälp från familjemedlemmar eller andra.

Till detta kommer de svårigheter som redan i dag finns att engagera tillräckligt många gode män. Den demografiska utvecklingen i landet tyder på att detta problem kommer att bli än mer påtagligt.

Utredningen anser därför att alternativa former för ställföreträderskap bör kunna ställas till förfogande för vuxna personer som inte har tillgång till ett legalt ställföreträderskap.

Att föra någon annans talan är emellertid en ofta grannliga uppgift. I uppgiften bör enligt utredningens uppfattning ingå att bevaka att det är den enskildes vilja, i den mån denna kan utrönas, som får genomslag. På så sätt kan man sörja för att den enskildes autonomi inte eftersätts, trots att denne i ett sådant skede av livet inte har förmåga att själv göra den gällande.

För att nå insikt om hur den enskilde hypotetiskt skulle ha agerat eller vad han eller hon skulle ha föredragit måste ofta någon i den enskildes närhet tolka tidigare och nyligen gjorda viljeyttringar. Detta är i många fall en uppgift som personer som den enskilde själv har utsett för uppgiften eller anhöriga är lämpade för. Dessa s.k. andraledsinformanter är i dagsläget ofta den enda källan till information för utredningar som rör t.ex. socialförsäkringens stödformer. Utredningar som gjorts i Riksförsäkringsverkets regi visar att uppgiftslämnare för ärenden om assistansersättning i över hälften av alla fall varit andra än den som berörts av beslutet (se Riksförsäkringsverket analyserar 2002:1, Frihet och oberoende. Personer med funktionshinder beskriver samhällets stödssystem, s. 42). Även i övrigt pekar redogörelsen på att de anhöriga visar ett stort engagemang och utför viktiga uppgifter (se avsnitt B 10.2.6).

Icke desto mindre visar utredningens enkätundersökning att just anhöriga ses med viss skepsis från i vart fall socialförvaltningarnas sida när det gäller att erhålla en automatisk ställföreträdarroll, framför allt i fråga om LSS-insatser. Utredningen vill här notera att LSS till stor del riktar sig mot personer med medfödda eller tidigt i livet förvärvade funktionshinder.

Det är likväl sällan det framkommer att denna typ av representation av anhöriga – så som den gestaltar sig i dag – leder till rätts-

förluster för den enskilde. Tvärtom förefaller det ofta vara så att anhöriga till den hjälpbehövande har en god uppfattning om i vart fall vad den enskilde är i behov av och vad han kan erhålla i fråga om förmåner.

Vid en sammantagen bedömning av, å ena sidan, de anhörigas dokumenterade samhälleliga insatser för sina hjälpbehövande släktingar, deras kännedom om den enskilde samt behovet av ställföreträdare och, å andra sidan, de intressekonflikter som kan tänkas uppstå, anser utredningen att övervägande skäl talar för att man kan ge anhöriga en tydligare roll i representationshänseende. Detta blir i vissa stycken troligen en legalisering av vad som praktiseras redan i dag.

Samtidigt anser utredningen att den legalisering som sålunda skulle ske av vissa nya kategorier ställföreträdare för beslutsinkompetenta personer måste pareras genom att de myndigheter och andra organ som handlägger ärenden eller ansökningar ges möjligheter att agera om de märker att ställföreträderskapet utövas på ett för den enskilde illojalt eller i övrigt olämpligt sätt.

Oberoende av vad som ovan sagts om anhörigas roll som ställföreträdare anser utredningen att företräde bör ges för den enskildes egna åsikter om vem som skall företräda honom när han inte själv klarar av detta. Hänsyn till den enskildes autonomi innebär således att en av honom utsedd person bör få tillfälle att ta sig an uppgifterna, om den enskilde har gjort ett sådant val.

Med denna ordning kan också överensstämmelse med de föreslagna reglerna inom hälso- och sjukvården uppnås, vilket om inte annat i pedagogiskt hänseende är viktigt. Dessutom undviks i många fall bekymmersamma gränsdragningsfrågor. Vissa av de ovan angivna studierna pekar på att behovet av ställföreträdare inte sällan uppstår just i anslutning till att den enskilde blir föremål för vård och behandling. En ensartad ställföreträdaruppsättning ger således möjlighet att erhålla en och samma ställföreträdare över hela den linje där behovet finns. Alternativet till att låta de anhöriga få en funktion utanför hälso- och sjukvårdsrelaterade ställföreträdarfunktioner skulle normalt vara att anordna godmanskap eller – i vissa fall – förvaltarskap.

Utredningen har övervägt om vissa ingripande åtgärder skulle behöva särbehandlas, trots att de i traditionell mening är en del av det nu aktuella välfärdssystemet. I fokus står främst ansökningar om och samtycke till bistånd i form av bostad med särskild service eller motsvarande.

Utredningen har emellertid stannat för att någon särbehandling av denna typ av förmåner inte framstår som tillräckligt motiverad. Ett av skälen för detta är att anhöriga, som ovan nämnts, har en viktig del i att behovet av en ny boendeform uppmärksammas och att den enskilde får hjälp härvidlag. Det underlag som finns att tillgå utvisar inte att anhöriga skulle vara generellt olämpliga att handha en sådan uppgift, snarare tvärtom. Likväl kan det finnas skäl för en socialnämnd att vara särskilt uppmärksam på att anhöriga kan tänkas ha vissa egenintressen som står i strid med den enskildes i en sådan fråga.

Ett regelverk för representation inom den sociala välfärden tjänar också syftet att myndigheter och andra organ som beviljar olika typer av förmåner ges möjligheter att acceptera eller att vända sig till särskilda ställföreträdare som enligt lag äger företräda den enskilde. Den utväg som i dag finns, nämligen att vända sig till överförmyndaren med påpekande att den enskilde synes ha behov av t.ex. en god man, kan förefalla alltför snäv och i vissa fall vara alltför omständlig. Utredningen, som konstaterar att dagens situation verkar tvinga fram okonventionella regeltolkningar beträffande t.ex. olika ansökningsförfaranden, förutsätter att myndigheternas eventuella merarbete med tillämpning av en ny särskild lagstiftning på området i någon mån uppvägs av att regeltänjningar i dylika situationer kan undvikas.

Övervägandena i det följande har bäring endast på ställföreträderskap för vuxna personer inom den sociala välfärden. Det skall påpekas att utredningens uppdrag inte tar sikte på ställningstaganden till i vilken utsträckning tvångsåtgärder kan tillåtas och vilket behov av sådan lagstiftning som kan finnas.

### 10.3.2 Tillämpningsområde

**Förslag:** En ny lag införs om ställföreträdare för vuxna med bristande beslutsförmåga inom den sociala välfärden. Lagen skall gälla angelägenheter som rör

1. insatser som avses i socialtjänstlagen (2001:453),
2. insatser för särskilt stöd och särskild service som avses i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt ersättning för personlig assistans enligt lagen (1993:389) om assistansersättning,
3. förmåner genom socialförsäkring och bidragssystem som anges i 3 kap. socialförsäkringslagen (1999:799),
4. färdtjänst enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och riksfärdtjänst enligt lagen (1997:735) om riksfärdtjänst, samt
5. bostadsanpassningsbidrag enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.

Lagen skall inte gälla ställföreträderskap för allmän omvårdnad när omvårdnaden har samband med hälso- och sjukvård.

Som parallell och i viss mån komplement till den föreslagna lagstiftningen om ställföreträdare för beslutsförmögna vuxna inom hälso- och sjukvården m.m. bör således finnas regler om ställföreträderskap på det socialrättsliga området. I många fall kan det tänkas att behovet av ett mer eller mindre generellt ställföreträderskap uppmärksammas just i samband med att den enskilde är föremål för vård eller vistas på en inrättning som erbjuder hälso- och sjukvård, t.ex. ett särskilt boende. Tillämpningen av en ny lagstiftning bör emellertid inte vara beroende av att behovet uppmärksammas i denna ordning.

Liksom i den föreslagna lagstiftningen om ställföreträderskap inom hälso- och sjukvården bör en avgränsning göras till vuxna personer, vilket utesluter underåriga som inte är gifta. Det kan konstateras att ogifta underåriga redan har en aktiv ställföreträdare i form av en eller två vårdnadshavare.

Ett regelverk bör ta sin utgångspunkt i angelägenheter som den enskilde med viss frekvens kan tänkas komma i beröring med. Ofta kan denna typ av angelägenheter relateras till allmänna organ, som på förekommen anledning skall svara för att den enskildes behov tillgodoses.

Lagstiftningen bör gälla tre huvudsakliga tillämpningsområden. Gemensamt för alla tre områdena är att den enskilde i olika situationer förutsätts vara aktiv för eller i vart fall ge sitt samtycke till att en hjälp- eller stödåtgärd beviljas eller sätts in.

Det första området gäller den ekonomiska och sociala trygghet som socialtjänsten skall främja, vilket sker i form av bistånd, stöd, hjälp och vård enligt socialtjänstlagen.

En andra kategori är den särskilda rättighetslagstiftning som LSS innebär. Denna lag kompletteras av LASS, som därför bör tas upp i detta sammanhang, trots att lagstiftningen som sådan hör till socialförsäkringsskyddet.

Den tredje beståndsdelen i detta välfärdsnät är socialförsäkringarna. Vad som främst kommer i fråga är det socialförsäkringsskydd som närmare anges i 3 kap. socialförsäkringslagen och för vilket socialförsäkringslagen fungerar som "paraplylag" (se avsnitt B 10.1.2). Det är således förmåner och bidragssystem som handhas av Riksförsäkringsverket, Premiepensionsmyndigheten och de allmänna försäkringskassorna. Begränsningen härvidlag är närmast praktiskt betingad.

Ett par andra praktiskt viktiga förmåner bör också omfattas av lagen, nämligen färdtjänst och riksfärdtjänst, som enligt 6 § lagen (1997:736) om färdtjänst respektive 4 § lagen (1997:735) om riksfärdtjänst får anlitas av personer som sökt och beviljats tillstånd från kommunen eller länets trafikhuvudman, samt bostadsanpassningsbidrag, vilket enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. kan lämnas till enskild person för anpassning av hans bostad till funktionshinder.

Den som beviljar eller tillhandahåller en sådan social förmån som de ovan nämnda lagstiftningarna reglerar bör benämnas *förmångivare*. Beteckningen bör gälla också den som tillhandahåller omvårdnadsåtgärder t.ex. på ett särskilt boende i enskild regi. De viktigaste av förmångivarna torde vara socialtjänsten och Försäkringskassan. Även andra myndigheter, organ eller rättssubjekt kan dock komma i fråga, vilket t.ex. framgår av den ovan angivna lagstiftningen om färdtjänst.

Med denna avgränsning faller en del förmåner eller ersättningar utanför lagens tillämpningsområde, trots att den enskilde hjälpbehövande mycket väl skulle kunna tänkas vara berättigad till dessa. Avgränsningen kan dock inte göras heltäckande och generellt avse t.ex. alla förmåner som beviljas av myndighet e.d.; oklarheterna riskerar då att bli talrika. Utredningen har stannat för att de sociala välfärdsförmåner som torde vara mest frekvent förekommande skall



täckas in av definitionerna. Härtill kommer ”på köpet” en del mindre ofta aktuella förmåner, som lätt kan identifieras via hänvisningar till socialförsäkringslagen med dess konkreta uppräknings av författningar. Det är även viktigt att hålla i minnet att den som har behov av ställföreträdare för att kunna få tillgång till andra förmåner kan få god man förordnad för sig, precis som med gällande regler.

När det gäller vissa sociala förmåner kan allmän omvårdnad tänkas ingå som en beståndsdel. Det kan röra sig om hjälp att sköta hygien, att äta, att klä sig, att förflytta sig, m.m. Allmän omvårdnad kan ges av kommuner eller enligt avtal med kommuner enligt socialtjänstlagen i samband med sådan hälso- och sjukvård som bedrivs enligt HSL. Detsamma kan vara fallet i samband med vissa LSS-insatser. Det kan vara svårt att dra gränsen gentemot de uppgifter som en ställföreträdare kan ha enligt den föreslagna lagen om ställföreträdare för beslutsinkompetenta vuxna inom hälso- och sjukvården. Av avsnitt B 8.12.1 framgår dock att förslaget bygger på att det är ställföreträdarens regler enligt den lagen som även gäller för hälso- och sjukvårdsrelaterad allmän omvårdnad inom den sociala välfärden. Den omvårdnad som däremot sker utan samband med hälso- och sjukvård bör handhas enligt reglerna i denna lag. – Det bör redan här påpekas att det under alla omständigheter nästan alltid torde röra sig om samma person som har rollen som ställföreträdare både enligt det i detta avsnitt behandlade regelverket och enligt lagstiftningen om ställföreträdare för patienter i hälso- och sjukvården.

### 10.3.3 Bristande beslutsförmåga

**Förslag:** 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 grunda sig på den uppkomna angelägenhetens karaktär och förhållandena när den enskildes ställningstagande aktualiseras och bör endast fattas om det har betydelse för ställningstaganden till sociala förmåner eller omvårdnadsåtgärder.

Beslut, som bör grunda sig på läkarintyg eller motsvarande utredning, skall fattas av förmånsgivaren och dokumenteras.

Kriterierna för att en person skall anses sakna beslutsförmåga bör i princip vara desamma som de som tidigare omnämnts i avsnittet om ställföreträderskap inom hälso- och sjukvården (avsnitt B 8.12.2). Den enskildes beslutsförmåga är med andra ord i det konkreta fallet avhängig av hans förmåga att tillgodogöra sig information i en fråga som gäller en sådan angelägenhet som berörs av lagen, hans möjligheter att självständigt överväga konsekvenserna av ett beslut i frågan samt hans möjligheter att meddela sin mening. Det är av underordnad betydelse om beslutsförmågan härrör från psykisk störning (såsom demenssjukdom eller utvecklingsstörning), annan sjukdom, skada eller något annat liknande förhållande. En person skall inte anses sakna beslutsförmåga bara för att han eller hon är beredd att avstå från en erbjuden insats som objektivt sett skulle gagna hans livssituation eller underlåter att söka ett bistånd eller ett bidrag som han är berättigad till. Inte heller skall personen bedömas utifrån att han eller hon tycks reagera irrationellt i en pressad eller oroande situation, t.ex. genom att inte kunna avge svar på en förfrågan om en insats. Härvidlag skiljer sig begreppet beslutsförmåga således inte från vad som avses gälla inom hälso- och sjukvården. Därutöver skall anmärkas att det mycket sällan torde bli fråga om att fatta beslut i så pressande lägen som hälso- och sjukvården kan innefatta och där kanske själva beslutsförmågan är ett inslag i den vård eller behandling som patienten skall samtycka till.

Krav bör dessutom ställas på att den enskilde, för att han eller hon skall anses vara i avsaknad av beslutsförmåga, *uppenbart* brister i den förmåga som krävs för att kunna fatta beslut i angelägenheten. Samtidigt måste beslutsförmågan relateras till förhållandena, dvs. närmast den enskildes hälsotillstånd, vid just den tidpunkt då hans ställningstagande krävs. Vidare bör angelägenhetens karaktär få betydelse för frågan om en person skall anses sakna beslutskompetens. En bedömning bör göras av hur invecklad denna kan te sig för den enskilde men också vilka konsekvenser den kan få. Beslutet som sådant bör grunda sig på läkarintyg eller annan likvärdig utredning om den enskildes hälsotillstånd (jfr nuvarande 11 kap. 17 § föräldrabalken). Angående ställföreträdarens möjlighet att bidra med uppgifter om den enskildes hälsotillstånd hänvisas till författningskommentaren (se den föreslagna 14 kap. 4 a § sekretesslagen, jfr övervägandena i avsnitt B 7.3.2).

Beslut om att en person skall anses sakna beslutsförmåga lär ofta aktualiseras i anslutning till förvaltningsbeslut i olika ärenden, t.ex. beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen eller beslut i pensions-

ärendet av en försäkringskassa. I berörd lagstiftning finns bestämmelser om hur beslut skall fattas och vilka möjligheter som finns till delegation av beslutanderätten. Förvaltningslagen tillämpas både i socialnämndernas och i de allmänna försäkringskassornas beslutande verksamhet. (Försäkringskassornas ställning som förvaltningsmyndighet kommenteras i Hellners/Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5:e uppl., 1999, s. 38 f. Se även prop. 2003/04:69 s. 10, i vilken proposition f.ö. föreslås att de allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket avvecklas den 31 december 2004 och att en ny sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringens administration, kallad Försäkringskassan, inrättas. Förslaget har lett till lagstiftning, som träder i kraft den 1 januari 2005, SFS 2004:276.)

Från den ärendebeslutande verksamheten skall skiljas verksamhet som består i företagande av s.k. faktiska handlingar. Förvaltningslagen är för sådan verksamhet endast tillämplig i vissa delar, huvudsakligen beträffande den i lagen föreskrivna serviceskyldigheten. Den verksamhet som bygger på faktiskt handlande dominerar inom t.ex. vård- och servicesektorerna. Den faktiska vården faller därför utanför förvaltningslagens tillämpningsområde (se Hellners/Malmqvist s. 44 och 327). Någon annan slutsats kan inte dras än att också omvårdnadsåtgärder är att betrakta som en form av faktiskt handlande.

Ofta har man när det gäller omvårdnadsåtgärder att tillämpa beslutsreglerna i lagen om vuxna med bristande beslutsförmåga inom hälso- och sjukvården m.m., LSH (se avsnitt B 10.3.2). I annat fall blir det en uppgift för förmångsigaren att ta ställning i saken. Inte sällan lär det, åtminstone i kommunal verksamhet, bli aktuellt att genom delegation fördela uppgiften att ta ställning till frågor, om beslutsinkompetens föreligger eller inte.

När det gäller enskild verksamhet med anknytning till socialtjänsten bör det ankomma på ledningen för den enskilda vårdinstitutionen, boendet eller motsvarande att ange vem som skall få fatta beslut om avsaknad av beslutsförmåga. Länsstyrelserna och, på central nivå, Socialstyrelsen bör i sin tillsyn över socialtjänst och över verksamhet enligt LSS ha anledning att bevaka att denna uppgift hanteras på ett tillfredsställande sätt.

Ett beslut med innebörd att någon skall anses sakna beslutsförmåga bör kunna ta formen av ett anlåtande av en ställföreträdare från förmångsigarens sida. Det är emellertid viktigt att ett sådant beslut dokumenteras av förmångsigaren och att det förses med skälen för att den enskilde inte kan anses fatta beslut på egen hand, inte minst

med hänsyn till att den enskilde måste ges tillfälle att reagera, om han anser att en felaktig bedömning har gjorts. Såväl den som avses med beslutet som dennes ställföreträdare bör naturligtvis meddelas vad beslutet innebär.

Ett ställningstagande med innebörd att en person skall anses sakna beslutsförmåga kan nämligen betraktas som ett avvisningsbeslut gentemot personen i fråga. Innebörden är ju att vederbörande inte själv anses vara i stånd att föra sin talan eller annars bevaka sina intressen. I den mån det är fråga om ärendehandläggning bör därför ett sådant beslut kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol i enlighet med allmänna rättsgrundsatser i förvaltningsrätten.

Frågan om överklagande torde närmast bli aktuell i de antagligen sällsynta fall då den enskildes hälsotillstånd har förbättrats i remarkabel utsträckning och då denne inte vill låta en ställföreträdare föra hans talan (t.ex. när han eller hon själv vill argumentera för en viss förmån). Har en ställföreträdare agerat utan den enskildes vetskap och därigenom åstadkommit en viss åtgärd, bör det hållas i åtanke att rättskraften i fråga om gynnande förvaltningsbeslut inte är så långtgående.

Det bör noteras att förbudet mot fysiskt påtvingade åtgärder gör sig gällande på det sociala området, liksom inom hälso- och sjukvården. I avsnittet om ställföreträdare inom hälso- och sjukvården har likväl en särskild överklagandemöjlighet förordats för beslut med innebörd att en person skall anses sakna beslutsförmåga (se avsnitt B 8.12.3 och 26 § LSH). Någon sådan ny, särskilt angiven processmöjlighet bör med ledning av de möjligheter som redan finns att överklaga avvisningsbeslut inte införas i en lagstiftning avseende det sociala området.

#### 10.3.4 Allmänt om ställföreträdare för den enskilde

**Förslag:** När en person saknar beslutsförmåga skall han eller hon representeras av en ställföreträdare. I första hand skall det vara fråga om en person som den enskilde själv har utsett (framtidfullmäktig eller vårdombud). Om inte en framtidfullmäktig eller ett vårdombud har utsetts, skall den enskilde representeras av en anhörig. För det fall att inte heller framtidfullmäktig, vårdombud eller anhörig skall företräda den enskilde, skall en god man eller en förvaltare utses enligt föräldrabalken. Trots att framtid-

fullmäktig, vårdombud eller anhöriga finns att tillgå, skall i vissa fall god man eller förvaltare representera den enskilde.

Personer som på grund av bestående funktionsnedsättning saknar beslutsförmåga när de fyller 18 år skall endast kunna företrädas av ställföreträdare enligt föräldrabalken.

Det ankommer på den enskildes ställföreträdare att ansöka om sociala förmåner och att ta ställning till 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.

Ställföreträdare på området för den sociala välfärden skall inte per automatik ha behörighet att förfoga över medel som utbetalas.

När en enskild enligt föregående avsnitt bedömts sakna beslutsförmåga skall han eller hon representeras av en ställföreträdare.

Fråga uppstår därvid om vem som bör kunna representera den enskilde. Överväganden i denna del har redovisats redan i avsnitt B 10.3.1, där i någon mån samma frågeställningar behandlas.

Utredningen anser att det finns skäl att ta fasta på att hjälpbehov för den enskilde ofta uppstår i anslutning till att han eller hon har varit föremål för vård. Hälso- och sjukvården, i vart fall den kommunala, är i sin tur nära förbunden med olika insatser som ges enligt socialtjänstlagen. Ofta torde det vara svårt att dra någon riktigt skarp gräns mellan dessa olika lagstiftningsområden i den praktiska vardagen. Det vore därför olyckligt att låta någon ny ställföreträdare avlösa eller dubblera den som redan har agerat inom hälso- och sjukvården av den enskilde, t.ex. i samband med att en enskild som erhåller eller har erhållit vård på sjukhus även anses vara i behov av hjälp med angelägenheter som hör till socialtjänsten. Ställföreträdarkretsen bör således av praktiska skäl vara väsentligen densamma som den som omnämnts i förslaget till LSH. Det bör i enhetlighetens intresse gälla inte bara i fråga om insatser enligt socialtjänstlagen, utan i alla angelägenheter som enligt den tidigare nämnda definitionen skall anses falla under den sociala välfärden. Detta är gynnsamt även ur den aspekten att den enskilde i möjligaste mån inte bör förses med fler än en ställföreträdare när det kan undvikas. Ställföreträdarkretsen bör följaktligen utgöras av en av patienten utsedd person (dvs. framtidsfullmäktig eller vårdombud), anhörig till den enskilde eller god man enligt föräldrabalken.

Enligt vad som angetts i avsnitt B 5.2 skall i allmänhet frågor om att erhålla sociala förmåner från det allmänna enligt utgångspunkten anses höra till ett uppdrag att ha hand om den enskildes personliga angelägenheter. Personliga angelägenheter är ett uppgiftsområde som för framtiden avses hanteras av en god man, inte en förvaltare. Som ett undantag från denna princip har vid tillämpning av föräldrabalkens ställföreträdarregler dock angetts att frågor om rätt att erhålla sociala förmåner av ekonomisk natur skall kunna omfattas av ett förvaltarförordnande (se även förslaget till 11 kap. 10 § FB). Ett sådant förordnande kan ha sin upprinnelse i att den enskilde motsätter sig att de bidrag eller andra ekonomiska tillskott som han kan vara berättigad till tas i anspråk. Av denna anledning tillkommer förvaltare bland tänkbara ställföreträdare inom den sociala välfärden. Gode män och förvaltare bör likställas när det gäller turordningen mellan de olika ställföreträdaralternativen. I övrigt bör turordningen de olika ställföreträdarna emellan vara densamma i denna lagstiftning som inom hälso- och sjukvården.

När förmånggivaren har konstaterat vem eller vilka som i det enskilda fallet är den enskildes ställföreträdare, bör detta dokumenteras (jfr 15 § förvaltningslagen). Även grunden för konstaterandet bör anges, dvs. närmast om vederbörande är ställföreträdare p.g.a. av någon form av förordnande eller i egenskap av anhörig. Ställföreträderskapsrollen kan av olika anledningar skifta mellan olika personer, även under handläggningen av ett enskilt ärende, varför det är av vikt att förmånggivaren har insikt i vem som för den enskildes talan.

Jämfört med lagstiftningen på hälso- och sjukvårdsområdet finns skäl att göra ett undantag från den fixerade turordningen för en viss kategori hjälpbehövande, nämligen personer som redan när de fyller 18 år och alltså blir myndiga skall anses sakna beslutsförmåga på grund av bestående funktionsnedsättning. Det rör sig huvudsakligen om personer med så grava skador eller utvecklingsstörningar att de kanske aldrig har haft beslutsförmåga och troligen aldrig kommer att få det senare i livet. Riksförbundet För Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna (FUB) har, som nämnts i avsnitt B 7.2, hos utredningen hävdats att en särskild prövning bör göras av vem som skall fungera som dessa personers ställföreträdare. FUB har härvid pekat på riskerna med att ett barn aldrig tillåts frigöra sig från föräldrarnas inflytande, om föräldrarna utan vidare prövning inträder i positionen som anhöriga ställföreträdare efter att fram till barnets 18-årsdag ha varit barnets legala ställföreträdare i egenskap av vårdnadshavare.

Underåriga som aldrig har haft tillräcklig kapacitet för att t.ex. upprätta en framtidsfullmakt eller att utse ett vårdombud skulle med en strikt tillämpning av den modell som avses gälla för ställföreträderskap inom hälso- och sjukvården i princip alltid komma att representeras av sina föräldrar, eftersom dessa står på tur när varken framtidsfullmäktig eller vårdombud förordnats. Det skulle också kunna sägas att något behov av godmanskap (eller förvaltarskap) inte föreligger, om anhöriga fortsätter som företrädare.

Utredningen har erfarit att just berättigandet till sociala förmåner av olika slag är ett mycket viktigt inslag för många familjer med beslutsoförmögna, ofta svårt funktionshindrade barn. Förmånen kan t.ex. ha betydelse för familjens möjligheter att bo på ett visst ställe.

Inte sällan är det enligt gällande regler föräldrarna – eller någon av dem – som sedan barnet blivit myndigt utses till, företrädesvis, god man. Allt tyder på att de flesta föräldrar förvaltar denna sin roll väl. Det kan dock finnas skäl att få föräldrarnas ställning belyst i den situation då barnet blir myndigt och att ge barnet, men också socialtjänsten, en möjlighet att komma till tals (se nuvarande 11 kap. 16 § FB, 11 kap. 27 § i förslaget). För att inte den ordning som i dag råder skall frångås, bör därför en prövning komma till stånd. Detta bör leda till att en person som fyller 18 år och då på grund av bestående funktionsnedsättning saknar beslutsförmåga inom det område som berörs endast kan företrädas av en god man eller, i mer sällsynta fall, en förvaltare, om representantskap aktualiseras. Att den därmed sammanhängande prövningen i de flesta fall kommer att leda till att föräldrarna eller en av dem får förordnandet är en annan sak. Utredningens överväganden rörande anhörigas lämplighet som gode män (förvaltare) redovisas närmare i avsnitt B 13.2.

Behovet av en motsvarande specialbestämmelse inom hälso- och sjukvården gör sig inte gällande lika starkt. Risken för att föräldrarna skall dominera över barnet och dess framtid finns knappast här, samtidigt som föräldrarnas ingående kännedom om barnets sjukdomshistoria bör tas till vara.

Ställföreträdarens huvudsakliga uppgift bör vara att ansöka om eller begära sociala förmåner som anges i lagen och som den enskilde kan vara berättigad till. Det är emellertid också ställföreträdaren som bör lämna samtycke för den enskilde till en åtgärd som planeras för eller erbjuds denne i förmånggivarens eventuella uppsökande verksamhet (se t.ex. 12 kap. 1 § andra stycket lagen [1998:674] om inkomstgrundad ålderspension beträffande allmän försäkringskassas skyldighet att utreda om en pensionsberättigad vill ta ut

ålderspension). Även frågor som gäller själva genomförandet av en beslutad insats kan behöva underställas den enskilde, varvid alltså ställföreträdaren skall tillfrågas i den mån den enskilde inte bedöms ha tillräcklig beslutsförmåga.

Att en ställföreträdare anförtros uppgiften att företräda en enskild innebär inte bara att denne skall ha i uppgift att se till att den enskilde får del av insatser, socialförsäkringsförmåner eller annat som han eller hon kan anses berättigad till. Beträffande många förmåner förutsätts nämligen att vissa uppgifter lämnas om den hjälpberättigades förhållanden, t.ex. för att en handläggande myndighet skall kunna bedöma om eller i vilken utsträckning den enskilde kan komma i åtnjutande av vad som sökts eller erbjudits. Att en ställföreträdare har ett ansvar för att uppgifter lämnas vid den inledande kontakten med förmånsgivaren är närmast självklart. Ändrade förhållanden för den enskilde kan emellertid föranleda att ett tidigare beslut behöver ändras. Av t.ex. 20 kap. 8 § AFL framgår att den som är försäkrad eller på annan grund har rätt till ersättning enligt lagen är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen. Skyldigheten övergår på god man eller förvaltare enligt föräldrabalken, om det kan anses följa av uppdraget. Närmare föreskrifter om skyldighet att lämna uppgifter meddelas av regeringen (eller efter regeringens bemyndigande av Riksförsäkringsverket). Försäkringskassan får även härutöver göra förfrågan hos den försäkrade eller någon annan som kan lämna nödvändiga uppgifter för bedömningen av rätten till ersättning. Paragrafen är i sin tur genom hänvisning aktuell även vid tillämpning av socialförsäkringslagen (5 kap. 7 §).

Om ställföreträdaren har ansökt om eller begärt sociala förmåner som faller innanför ramen för vad som kan karakteriseras som social välfärd, bör enligt utredningens mening ställföreträdaren därefter också anses skyldig att lämna uppgifter eller göra anmälan som den tillämpliga lagstiftningen föreskriver. Myndigheten bör således kunna vända sig till ställföreträdaren och avkräva denne uppgifter, om detta är av betydelse för rätten till t.ex. ersättning. Ställföreträdaren bör också kunna anses ikläda sig ett ansvar för att förutsättningarna för någon tidigare sökt och beviljad förmån alltjämt föreligger. Finner t.ex. ställföreträdaren att konkurrerande ersättningar har betalats ut, utan att den enskilde varit berättigad till detta, bör det ankomma på ställföreträdaren att reagera, trots att det är den enskilde som i slutändan lär vara den som drabbas av ett eventuellt återkrav (jfr 20 kap. 10 a § AFL).



Den ovan beskrivna förpliktelsen får redan med gällande regler anses träffa gode män och förvaltare i stor utsträckning, antingen genom sådant uttryckligt stadgande som framgår av 20 kap. 8 § AFL eller i kraft av förordnandet som sådant (se t.ex. 12 kap. 3 § FB om gode mäns och förvaltares allmänna åliggande att omsorgsfullt fullgöra sin skyldigheter och att alltid handla på det sätt som bäst gagnar den enskilde).

Det framstår emellertid inte som rimligt att andra ställföreträdare än gode män och förvaltare som inträder som representant för den anhörige också utan vidare skall behöva ta på sig ett ansvar för sådana ärenden som kanske inletts innan deras ställföreträdaruppgift påbörjades. Det kan röra sig om en av den enskilde begärd och beviljad ersättning som ställföreträdaren aldrig har varit engagerad i. Skyldigheten bör övergå på ställföreträdaren först när denne av förmånsgivaren har anmodats att lämna uppgift i den angelägenhet som berörs, t.ex. sedan förmånsgivaren insett att en viss person skall anses vara utan beslutsförmåga samt att en nära släkting står först i turordningen över de personer som då kan inträda. Inget hindrar heller att ställföreträdaren på eget initiativ fullgör uppgiftsskyldigheten även i sådana ärenden som han inte själv har haft att göra med tidigare. Följden bör då bli att ställföreträdaren därefter får anses vara den person som svarar för att korrekta respektive efterfrågade uppgifter kommer förmånsgivaren till handa.

Om förmånsgivaren anmodar ställföreträdaren att lämna uppgifter i ett visst ärende, bör ställföreträdaren anses skyldig att också i fortsättningen lämna uppgifter (förutsatt att han eller hon inte i samband med framställningen eller senare ger till känna att vederbörande inte vill vara den enskildes ställföreträdare).

Utredningens grundtanke är att andra ställföreträdare än gode män och förvaltare inte skall ha en skyldighet att inträda som ställföreträdare eller fortsätta ett sådant uppdrag. För att skyldigheten att lämna uppgifter för den beslutsoförmögnes räkning skall upphöra, bör dock krävas att ställföreträdaren underrättar förmånsgivaren om att han inte längre fungerar som ställföreträdare. Meningen är inte att ställföreträdaren skall kunna frånsäga sig ställföreträdarrollen i ett enda pågående ärende och samtidigt ha kvar sin ställföreträdarfunktion i andra (eller gentemot någon annan förmånsgivare).

En ställföreträdare får enligt förslaget således behörighet att ansöka om diverse förmåner, vilka i många fall utgår i form av pengar, t.ex. bistånd, bidrag eller annan form av ersättning. Som framgår av utredningens överväganden i avsnitt B 5.2 skall frågor om erhållande

av sociala förmåner vara att hänföra till den enskildes personliga angelägenheter. En god man skall således som regel anses behörig att vidta åtgärder enligt denna lag med ekonomisk innebörd, om han eller hon har ett förordnande som avser att ha hand om den enskildes personliga angelägenheter. Motsvarande bör gälla för en framtidsfullmäktigs behörighet på området. – Förvaltares inskränkta behörighet att agera i frågor om rätt att erhålla sociala förmåner av ekonomisk natur har redan behandlats.

Meningen med företrädarreglerna inom den sociala sektorn är att, i nära anslutning till vad som gäller om representantskapet inom hälso- och sjukvården, finna en smidig och byråkratisk ordning att hjälpa svaga personer att ta till vara sina sociala rättigheter i relation till myndigheterna. De närstående får här redan i denna egenskap en huvudroll. Däremot har tanken inte varit att lagens regler om företrädare skall omfatta förvaltningen av de medel som kommer den enskilde till godo genom de sociala välfärdssystemen. I denna del gör sig delvis andra synpunkter gällande, t.ex. i fråga om kontrollen av företrädarens lämplighet. Visserligen är det motiverat med en mindre tung ordning också i förvaltningsfrågor, och en sådan föreslås bli öppnad genom regler om anhörigas behörighet i vissa enklare ekonomiska angelägenheter (avsnitt B 7). Reglerna om vem som är behörig att förvalta den enskildes egendom bör emellertid vara oberoende av om denna härrör från det sociala välfärdssystemet eller har annan källa. Även om det ofta visar sig vara samma person som pekas ut av de allmänna bestämmelserna om företrädare i ekonomiska frågor och av den nu diskuterade lagen om företrädare beträffande sociala förmåner, måste varje regelkomplex behandlas för sig. Det innebär bl.a. att utbetalningar av sociala bidrag inte utan vidare kan destinerats till den som företräder förmånstagaren i frågor om rätten till förmånen. Angående ordningen för utbetalningar hänvisas till författningskommentaren

Tidigare fanns regler som innebar att t.ex. försäkringskassa fick betala ut förmåner som tillkom en person, som inte själv var i stånd att ha hand om dem, till kommunal myndighet, make eller annan person att användas till den berättigades och hans familjs nytta ("tvångsfullmakter"). Detta ändrades vid reformeringen av ålderspensionssystemet, bl.a. eftersom sådana regler inte fyller någon nyttig funktion vid sidan av allmänna bestämmelser om förvaltare och godmanskap som finns i den familjerättsliga lagstiftningen (se t.ex. prop. 1997/98:151 s. 464). Tvångsfullmakter finns kvar i bl.a. LSS och LASS, trots att de alltså övergetts på andra områden. Reglerna här-

om bör upphävas till förmån för allmänna regler om utbetalning till den berättigades postgirokonto eller bankkonto (se vidare förslag till ändringar i följdlagstiftning i författningskommentaren).

### 10.3.5 Framtidsfullmäktig och vårdombud

**Förslag:** Har den enskilde utsett en framtidsfullmäktig i personliga angelägenheter eller – enligt lagen om ställföreträdare för vuxna med bristande beslutsförmåga inom hälso- och sjukvården m.m. – ett vårdombud för viss vård eller i samband med visst boende skall i första hand den sålunda utpekade anses som den enskildes ställföreträdare inom den sociala välfärden. Vårdombudets roll skall dock vara begränsad till vissa insatser och förmåner och gäller inte heller dessa, om något annat sagts vid förordnandet.

Återkallelse av ett förordnande i en framtidsfullmakt skall ske enligt vissa formkrav, medan sådana däremot inte behöver iaktas när ett förordnande av vårdombud skall återkallas.

Om en framtidsfullmäktig eller ett vårdombud avböjer uppdraget, inte kan anträffas eller annars är ur stånd att sköta uppdraget, skall en anmälan göras om behov av god man eller förvaltare av förmånsgivaren. Detsamma skall gälla om framtidsfullmäktigen eller vårdombudet är uppenbart olämplig.

I föregående avsnitt nämndes att det i första hand blir fråga om att låta en av den enskilde utsedd person ha hand om frågor som faller inom vad som kan betecknas som den sociala välfärden. Detta, liksom turordningen i övrigt, överensstämmer med vad som ansetts lämpligt beträffande turordningen för potentiella ställföreträdare inom hälso- och sjukvården.

Av förslaget om representantskap inom hälso- och sjukvården (avsnitt B 8) framgick att den enskilde kunde företrädas av antingen en framtidsfullmäktig eller ett vårdombud. Dessa båda kategorier är således likställda med varandra i turordningen.

En framtidsfullmäktig bör alltså kunna förordnas i en framtidsfullmakt. De sociala välfärdsfrågorna bör i stort (med nedan angivna undantag för vårdombud) anses omfattade av behörighet att generellt företräda fullmaktsgivaren/den enskilde i personliga angelägenheter. Ett förordnande bör naturligtvis även kunna ta sikte direkt på

angelägenheter enligt den här föreslagna lagstiftningen eller delar av den.

Som nämnts i kapitlet om framtidsfullmakter (se särskilt avsnitt B 6.2.1) skall som huvudregel gälla att en framtidsfullmakt träder i kraft först när den enskilde varaktigt och i huvudsak är ur stånd att ha hand om de angelägenheter fullmakten avser. Ett förordnande kan emellertid enligt det förslag som avses gälla inom hälso- och sjukvården träda i kraft redan vid tillfällig beslutsförmåga när det gäller representation av den enskilde i en vårdangelägenhet, dessutom utan att den enskilde i huvudsak är ur stånd att ha hand om angelägenheterna som avses i fullmakten. Detsamma bör gälla i angelägenheter som enligt denna lag skall anses höra till den sociala välfärden, förutsatt att fullmaktsgivaren är föremål för hälso- och sjukvård beträffande vilken fullmäktigen är behörig.

Även för andra ställföreträdarkategorier (vårdombud och anhöriga) bör behörigheten kunna inträda redan vid tillfällig beslutsin kompetens hos den enskilde, trots att akuta behov av representant skap inte gör sig gällande lika ofta inom den sociala välfärden som inom hälso- och sjukvården. Det kan påpekas att den enskilde även vid tillfällig beslutsförmåga kan vara berättigad till god man, om det finns ett sådant behov, t.ex. när det gäller att göra en ansökan om socialt bistånd.

Som nämnts i avsnitt B 8.12.5 är tanken att vårdombud enligt LSH skall kunna utses i samband med att den enskilde tas in på eller uppsöker någon form av vårdinrättning, erhåller hemsjukvård eller bor i ett särskilt boende eller en bostad för särskild service. Utredningen föreslår att ett sådant förordnande skall byggas ut till att omfatta också viss behörighet i frågor som gäller den sociala välfärden, med förbehåll för att den enskilde avböjer det.

Utredningen har övervägt att föreslå ett fristående förfarande med "vårdombud" även när det gäller anlitan de av t.ex. rena socialtjänster eller försäkringskassaförmåner. Detta ter sig emellertid inte som någon praktiskt användbar lösning. Frågan till en beslutskompetent person om han för framtida behov skulle vilja utse en representant, motsvarande ett vårdombud, skulle i dessa sammanhang förmodligen ofta framstå som överraskande och vara besvärande. Därmed begränsas visserligen möjligheterna för att på ett relativt formlöst sätt utse ett vårdombud eller motsvarande. Å andra sidan erhålles genom en direkt koppling till utseende av vårdombud inom hälso- och sjukvården en relativt stabil grund för utpekande-

proceduren, bredvid den möjlighet som finns för den enskilde att genom framtidsfullmakt utse en representant.

Vårdombudets behörighet enligt ställföreträdarlagstiftningen för den sociala välfärden bör dock inskränka sig till att avse insatser som avses i socialtjänstlagen, insatser för särskilt stöd och service som avses i LSS samt ersättning för personlig assistans enligt LASS. Företräderskap beträffande förmåner genom bl.a. socialförsäkring och andra förmåner som får anses falla inom det sociala välfärdsområdet är enligt utredningens uppfattning normalt något som bör ankomma på den enskildes "ordinarie" företrädare, i många fall en anhörig.

Behörigheten för ett vårdombud inom det sociala välfärdsområdet bör aldrig få fortgå under längre tid än vårdombudets behörighet i hälso- och sjukvårdsangelägenheter. När den vård eller vistelse som är knuten till förordnandet upphör, saknar följaktligen vårdombudet behörighet att företräda den enskilde även i angelägenheter inom den sociala välfärden, oavsett om den enskilde då kan anses ha beslutsförmåga eller ej. Vårdombudets roll blir sålunda i vissa fall endast ett provisorium. Om den enskilde p.g.a. beslutsförmåga är i behov av ställföreträdare även efter denna tidpunkt, får en ny ställföreträdare sökas i turordningslistan, företrädesvis en anhörig. Alternativt kan det bli aktuellt med ett godmanskap.

Reglerna om återkallelse av framtidsfullmakt och förordnande av vårdombud bör vara desamma som avses gälla inom hälso- och sjukvården. Detta innebär att ett förordnande av vårdombud bör kunna återkallas muntligen, t.ex. vid samtal med en läkare eller en biståndshandläggare. Förutsättningen är att den enskilde har kvar sin beslutsförmåga och att återkallelsen är otvetydig. Särskilda regler om återkallelse av en framtidsfullmakt har föreslagits i avsnitt B 6.2.8.

Man får räkna med att en fullmäktig enligt framtidsfullmakt eller ett vårdombud inte kan eller vill inträda som ställföreträdare för den enskilde. Under förutsättning att förmånggivaren känner till att den enskilde har gjort ett sådant val men den utpekade personen avböjer uppdraget, bör förmånggivaren ha en skyldighet att anmäla behov av godmanskap (eller i mer sällsynta fall förvaltarskap) för den enskilde. Detsamma bör gälla om framtidsfullmäktigen eller vårdombudet inte kan anträffas eller anses vara ur stånd att sköta uppdraget. I det senare ligger att ställföreträdaren inte praktiskt kan ta sig an uppdraget, t.ex. för att vederbörande själv har behov av en ställföreträdare.

Förmånsgivaren kan även dra slutsatsen att framtidsfullmäktigen eller vårdombudet är uppenbart olämplig för uppdraget. Även då bör en anmälan göras till överförmyndaren.

### 10.3.6 Anhöriga

**Förslag:** Om varken framtidsfullmäktig eller vårdombud skall anses som representant för den enskilde, företräds denne av en eller flera anhöriga enligt följande: 1) make eller sambo, 2) barn, 3) barnbarn, 4) föräldrar eller 5) syskon.

Anhöriga som avböjer uppgiften eller inte kan anträffas eller är underåriga eller annars är ur stånd att sköta uppgiften skall inte medräknas när det bestäms vilka anhöriga som kommer i fråga för representantskap. Den enskilde skall själv kunna avböja att vissa anhöriga företräder honom.

Förmånsgivaren bör kunna godta rimliga uppgifter om de anhöriga och deras vistelseort.

De anhöriga skall inbördes genom fullmakt e.d. kunna anförtro varandra behörigheten när de befinner sig på samma nivå i turordningen. Ett definitivt avböjande från en anhörig eller anhöriga under samma punkt kan endast avse samtliga angelägenheter.

Om anhöriga med gemensam behörighet är oense eller om en anhörig representant anses olämplig, skall anmälan om behov av god man eller förvaltare göras av förmånsgivaren hos överförmyndaren.

I avsnitten B 10.3.1 och 10.3.4 har anhörigas roll som ställföreträdare inom det sociala välfärdsområdet framhållits som en variant av ställföreträderskap. Som tidigare antytts torde detta ligga i linje med vad som i praktiken förekommer redan i dag.

I avsnitt B 10.3.4 har också lämnats en redogörelse för att anhöriga inte i denna sin egenskap bör komma i fråga som ställföreträdare på det sociala området för enskilda som varaktigt saknar beslutsförmåga när de fyller 18 år (se även avsnitt B 7.2).

Anhöriga bör bli aktuella som ställföreträdare, om den enskilde inte har förordnat framtidsfullmäktig på området och inte heller har utsett ett vårdombud. Har den enskilde gjort detta och täcker ställföreträdarens behörighet angelägenheten i fråga, kan anhöriga inte inträda som ställföreträdare. En anhörig kan dock komma att bli

aktuell såsom (företrädesvis) god man i stället för t.ex. ett vårdombud som inte kan anträffas, som av sagt sig uppgiften eller som av annan anledning inte kan företräda den enskilde.

Förslaget i denna del överensstämmer i övrigt med vad som avses gälla inom hälso- och sjukvården (se avsnitt B 8.12.6). De anhöriga som kommer i fråga bör vara make (vilket inkluderar registrerad partner) eller sambo, barn, barnbarn, föräldrar och syskon i nu nämnd ordning. För att en anhörigkategori skall komma i fråga bör krävas att ingen från någon högre liggande anhörigkategori kan eller vill åta sig uppgiften. Anhöriga kan således vara avlidna eller t.ex. på grund av psykisk störning ur stånd att fungera som ställföreträdare. De kan också vara oanträffbara när fråga om att representera den anhörige uppkommer.

Den förmångsgivare som har att undersöka vem eller vilka av de anhöriga som kan bli aktuella för företrädarskap bör normalt kunna nöja sig med uppgifter som lämnas av dessa om rådande släktförhållanden. Omständigheterna i det enskilda fallet kan föranleda grundligare undersökningar. Är det en anhörig som uppger sig vara ställföreträdare i samband med en ansökan, torde det ofta ankomma på denne att visa att han står först i tur enligt turordningen och att eventuella anhöriga från högre kategorier antingen inte kan komma i fråga för uppgiften eller har av sagt sig denna. Eftersom två eller flera anhöriga på samma nivå av anhöriglistan som utgångspunkt endast bör kunna företräda den enskilde gemensamt, måste fullmakter eller andra besked till förmångsgivaren ibland lämnas för att endast en person skall få uppträda som ställföreträdare, exempelvis ett av flera barn. Har detta skett, är de som med stöd av fullmakten överlåtits sin behörighet alltjämt ansvariga för att den enskilde blir representerad på ett tillfredsställande sätt.

Denna situation skall jämföras med den som infinner sig när någon väljer att avstå från att representera den enskilde i något visst avseende, dvs. utan att med stöd av fullmakt överlämna behörigheten till någon av dem som han eller hon har gemensam behörighet med. Ett sådant partiellt frånträde skall inte anses godtagbart. Ställföreträdaren måste avstå från representationsrätten i alla de angelägenheter som kan komma i fråga enligt lagen (se motsvarande resonemang i avsnitt B 7.3.3). Därigenom undviks i någon mån att ställföreträdarskapet splittras på ett sätt som blir svårt att överblicka för de förmångsgivare som berörs. – Har den enskilde förordnat en annan anhörig som vårdombud eller i framtidsfullmakt, får det dock accepteras att ställföreträdarskapet splittras på flera

personer. Som tidigare nämnts behöver nämligen varken en framtidsfullmäktig eller ett vårdombud ha någon heltäckande behörighet i angelägenheter som rör den sociala välfärden; ett vårdombud *kan* f.ö. inte ha det.

En förmånsgevare kan ha anledning att agera för att få till stånd ett byte av en anhörig ställföreträdare. Förmånsgevern kan t.ex. uppmärksammas på att det råder en intressekonflikt mellan den enskilde och den anhörige. I sådant fall bör förmånsgevern hos överförmyndaren anmäla behov av ställföreträderskap enligt FB för den enskilde. En anmälan kan också vara befogad för det fall anhöriga med gemensam behörighet inte kan enas om hur den enskilde skall representeras.

### 10.3.7 God man och förvaltare enligt föräldrabalken

**Förslag:** Förmånsgevern skall göra anmälan till överförmyndaren, om den enskilde inte kan företrädas av framtidsfullmäktig, vårdombud eller anhörig.

Om godmanskap eller förvaltarskap är anordnat för den enskilde och behörigheten omfattar åtgärder inom den sociala välfärden, är den förordnade ställföreträdaren ensam företrädare för den enskilde i den mån det följer av förordnandet. Har den enskilde likväl utsett en framtidsfullmäktig eller ett vårdombud som ställföreträdare, skall förhållandet anmälas till överförmyndaren, om det inte är uppenbart onödigt.

Förmånsgevern skall hos överförmyndaren anmäla behov av entledigande av en god man eller förvaltare som är uppenbart olämplig.

Som tidigare nämnts skall god man kunna inträda för den enskilde när denne p.g.a. avsaknad av beslutsförmåga har behov av god man i en angelägenhet som avser den sociala välfärden. I vissa fall, nämligen när det rör sig om frågor om att erhålla sociala förmåner av ekonomisk natur, skall även en förvaltare kunna inträda för den enskilde inom området för social välfärd; detta förutsätter att det särskilt anges i förordnandet. En god man eller förvaltare kan dock bara förordnas för den enskilde sedan domstol har funnit att förutsättningarna för detta föreligger. I tidigare avsnitt har framhållits att det i vissa fall bör ankomma på förmånsgevern att själv initiera en sådan prövning genom att uppmärksamma överförmyndaren på att ett



ställföreträderskap som utövas av framtidsfullmäktig, vårdombud eller anhängig fungerar mindre bra eller inte går att aktivera. Ett ställföreträderskap enligt FB kan således släcka ut ett annat, dåligt fungerande ställföreträderskap. Förmångivaren bör naturligtvis ha en skyldighet att anmäla behov av ett sådant ställföreträderskap även när den enskilde inte har förordnat framtidsfullmäktig eller vårdombud och inte heller har några sådana anhängiga som kan träda in enligt den angivna turordningen.

En god man kan emellertid förordnas även för personer som – utan att sakna beslutsförmåga – behöver hjälp med att ha hand om sina angelägenheter. Detsamma är fallet med en förvaltare under vissa tillkommande förutsättningar, såsom att det är nödvändigt att hindra att den enskildes ekonomi utsätts för väsentliga risker eller att den enskilde utnyttjas ekonomiskt på ett otillbörligt sätt.

För att en god man skall kunna agera för en person vars beslutsförmåga är intakt krävs enligt huvudregeln att han har den enskildes samtycke (se den föreslagna 11 kap. 7 § föräldrabalken).

Utredningens uppfattning är att frågor som berör den sociala välfärden kan anses som personliga angelägenheter, även när de gäller ekonomiska förmåner. För att en god man skall kunna representera den enskilde vid bevakande av hans rättigheter räcker det som regel följaktligen att hans eller hennes förordnande tar sikte på personliga spörsmål. En god man som endast har denna behörighet skall däremot inte kunna lyfta den enskildes medel, eftersom ekonomisk förvaltning hör till den enskildes ekonomiska angelägenheter. Inget hindrar att den gode mannens uppdrag omfattar båda disciplinerna. En behovsprövning härav måste dock komma till stånd. En förvaltare är enligt utredningens förslag en mer utpräglat ekonomisk ställföreträdare, vars tämligen insnävade behörighet inom ramen för den sociala välfärden (dvs. i frågor om att erhålla sociala förmåner av ekonomisk natur) knappast skulle tjäna sitt syfte, om inte förvaltaren också har eller ges behörighet att lyfta de utbetalade medlen på grundval av behörighet i ekonomiska angelägenheter.

I likhet med vad som föreslås beträffande ställföreträderskap inom hälso- och sjukvården (avsnitt B 8.12.7) skall en god man med tillämpligt förordnande ha företräde som ställföreträdare, även om det i det enskilda fallet skulle finnas en framtidsfullmäktig, ett vårdombud eller anhängiga. Detsamma bör gälla en företrädare som kan åberopa sig på ett förvaltarförordnande. Har den enskilde likväl utsett framtidsfullmäktig eller vårdombud, skall förhållandet anmälas till överförmyndaren, om det inte är uppenbart onödigt. Detta kan

i sin tur leda till att det sker en prövning av om ställföreträderskapet enligt föräldrabalken skall upphöra eller att den förordnade gode mannen eller förvaltaren ersätts.

Även när det visar sig att en redan utsedd god man eller förvaltare fungerar mindre bra bör förmånsgivaren ha en skyldighet att agera. Eftersom det här rör sig om en myndighetsutsedd representant, bör det krävas att ställföreträderen enligt förmånsgivarens uppfattning är uppenbart olämplig för uppdraget för att en sådan anmälnings-skyldighet skall uppstå. Kravet bör m.a.o. vara likt högt ställt som när det gäller olämplighet hos en representant som den enskilde själv har utsett.

### 10.3.8 Begränsningar i ställföreträdares behörighet att medge tvångsåtgärder m.m.

**Förslag:** Ställföreträderen skall inte ha rätt att för den enskildes räkning medge åtgärder som är förenade med frihetsberövande eller annat tvång eller som den enskilde vilseleds att godta.

I avsnitt B 8.12.8 har angetts att en ställföreträdare för beslutsin-kompetenta vuxna inom hälso- och sjukvården inte bör ges rätt att för patientens räkning medge åtgärder som är förenade med frihets-berövande eller annat tvång eller åtgärder som förutsätter att patien-ten vilseleds.

Inte heller inom området för social välfärd bör en ställföreträdare kunna medge denna typ av åtgärder. Det ankommer emellertid inte på utredningen att definiera vad som skall anses som tvång och där-med jämförliga åtgärder och inte heller när samtycke skall krävas. Utredningen kan m.a.o. inte precisera vilka åtgärder som t.ex. får utföras för att skydda äldre eller funktionshindrade personer och vilka förutsättningar som då skall vara uppfyllda. Vissa vägledande synpunkter för ställföreträdares roll bör dock anges.

Till skillnad från vad som gäller i hälso- och sjukvården torde det sällan vara den enskildes liv som står på spel i samband med att fråga väcks, om någon insats eller åtgärd skall komma till stånd eller ej. På utförandenivån för vissa insatser aktualiseras dock vad som får resp. inte får göras när visst tvång kan komma i fråga. Det lär i huvudsak vara på det omvårdnadsrelaterade området, närmast när omvårdna-den ges med stöd av socialtjänstlagen, som tvångsliknande åtgärder kan förutsättas ha sitt största tillämpningsområde. I någon mån kan

utförande av åtgärder som ges enligt LSS också beröras. Ett annat område är demensvården. Omvårdnadsåtgärder kan omfattas av de ställföreträderskapsregler som anges i lagen om ställföreträdare för vuxna med bristande beslutsförmåga inom hälso- och sjukvården m.m. (LSH), närmare bestämt om omvårdnaden ges i samband med hälso- och sjukvård, men får således aktualitet även enligt den här berörda lagstiftningen.

En utgångspunkt är, liksom i den lagstiftning som reglerar ställföreträdares behörighet inom hälso- och sjukvården, att skyddet mot kroppsliga ingrepp och frihetsberövanden måste stå i centrum. Inte heller en ställföreträdare skall kunna göra avkall på dessa rättigheter för den enskildes räkning. Liksom inom ren hälso- och sjukvård bör tvångsbegreppet dock ges en i vissa avseenden egen innebörd.

Framställningen i det följande tar sikte på den behörighet som ställföreträdare för beslutsinkompetenta personer inte bör ha respektive kan ha, i det senare fallet genom att ställföreträdaren ges möjlighet att medge eller samtycka till åtgärder för den enskildes räkning i de fall då samtycke uppställs som en förutsättning. Den behandlar följaktligen inte direkt lagligheten av åtgärderna som sådana. Det kan anmärkas att ställföreträdaren inte genom sitt medgivande kan påta sig ansvar för eventuella felbedömningar eller regelöverskridanden från personalens sida, lika lite som den enskilde kan lastas för att han accepterar en föreslagen regelstridig åtgärd.

Som anfördes i avsnitt B 8.12.8 bör tvång i detta sammanhang primärt definieras som kroppsligt betvingande av något slag eller betvingande genom hot. Redan när den enskilde ger uttryck för att motsätta sig en viss åtgärd kan genomförandet av den betecknas som tvång.

Om den enskilde tvärtom inte ger uttryck för någon inställning alls och utan motstånd, verbalt eller fysiskt, låter åtgärden genomföras, kan denna enligt utredningens mening således inte betecknas som en tvångsåtgärd. Försiktighet är naturligtvis påkallad när personal agerar utifrån sin uppfattning av den enskildes förhållningssätt. Personer med t.ex. demens kan ofta ha svårt att förstå åtgärdens syfte, och det kan under alla omständigheter vara problematiskt att tolka deras reaktioner eller protester.

Till tvång bör emellertid, som en utgångspunkt, räknas också vissa åtgärder inför vilka den enskilde visar passivitet eller likgiltighet eller t.o.m. viss acceptans. Vad som åsyftas är kroppsnära begränsningar av rörelsefriheten, främst genom låsningar av kroppsrörelserna. Sådana åtgärder kan dock klart ligga i den enskildes

intresse exempelvis för att förhindra fall och andra skador eller för att aktivera patienten. Hit hör bl.a. olika slag av fixeringsanordningar, såsom brickbord, sänggrindar och bälten. Under vissa, något svårangivna, förutsättningar får dessa "skyddsåtgärder" anses falla vid sidan om tvångsbegreppet och därför kunna godkännas av den enskildes ställföreträdare. Om den enskilde motsätter sig åtgärden, antingen innan den sätts in eller i samband med att den genomförs, utgör dock ställföreträdarens medgivande inte tillräcklig grund för att anse att åtgärden trots allt får genomföras. Ställföreträdarens samtycke saknar således i praktiken betydelse sedan den enskilde uttryckt en vilja att inte medverka.

Även om den enskilde låter "skyddsåtgärden" genomföras, får ställföreträdarens samtycke tillsammans med den enskildes uteblivna motstånd mot åtgärden inte heller tas till intäkt för att åtgärden får företas annat än i enlighet med de råd och föreskrifter som finns på området (se t.ex. Socialstyrelsens kungörelse med föreskrifter om förbud mot tvångsmedel inom somatisk långtidssjukvård, SOSFS 1980:87[M] där krav ställs på läkarordination vid användning av vissa extremitetsfixerande anordningar). Personalen får inte heller utsätta den enskilde för något som inte med hänsyn till omständigheterna är godtagbart, t.ex. för att det till följd av personalbrist är svårt att på annat sätt tillgodose den enskildes säkerhet. Av vikt här är naturligtvis också att den enskilde själv måste kunna få till stånd ett upphörande av åtgärden, t.ex. genom att ge uttryck för att han eller hon inte längre vill sitta fastspänd. Har ställföreträdaren en uppfattning om att en åtgärd inte utförs enligt regler på området, bör han eller hon naturligtvis uppmärksamma personalen på detta.

Under vissa förutsättningar kan personalen se sig ha anledning att förse den enskilde med ett individuellt larm för att denne inte skall ge sig ut på egen hand och därvid utsätta sig för fara. Anbringande av larmet på den enskilde bör ställföreträdaren i och för sig kunna samtycka till med rättslig verkan. Om den enskilde vägrar att förse med larmet eller ger uttryck för att inte vilja ha det på sig, är samtycket – i avsaknad av särskilt lagstöd för tvångsmomentet – dock inte "bindande" för den enskilde. Följaktligen kan inte personalen med fysiskt tvång förse den enskilde med ett larm under åberopande av att ett giltigt samtycke föreligger. Om däremot den enskilde visar sig likgiltig, är ställföreträdarens medgivande tillräckligt (givetvis under förutsättning att även övriga förutsättningar för larmets anbringande är uppfyllda, se SOSFS 1997:16 [S] – larm får exempelvis

inte användas för att minska personalbemanningen eller så att kvaliteten i vården äventyras på annat sätt).

Samma ståndpunkt kan intas beträffande åtgärder som är hänförliga till exempelvis den enskildes personliga hygien, intagande av mat och dryck samt toalettbesök. Gemensamt för dessa omvårdnadsåtgärder – utöver att de rör den enskildes grundläggande behov – är att de bör kunna vidtas efter medgivande av den enskildes ställföreträdare. Rör det sig om åtgärder som kan hänföras till löpande omvårdnad av den enskilde, får de i vissa fall genomföras även utan sådant samtycke, givetvis förutsatt att de inte är tvångsbetonade (se avsnitt B 10.3.9). Om den enskilde motsätter sig åtgärden, är ställföreträdarens samtycke inte längre av betydelse.

En ställföreträdare kan inte medge att den enskilde låses in i sin bostad eller att sådana lås anbringas som den enskilde inte kan forcera. Detta får enligt utredningens mening alltid anses utgöra ett frihetsberövande alldeles oavsett om den enskilde känner till att han eller hon har stängts inne eller om han eller hon över huvud taget kan tänkas vilja gå ut. Vad som nu sagts bör gälla oberoende av om det handlar om dörrar till den enskildes bostad eller till exempelvis ytterdörren till en boendeenhet. Åtgärden bör förutsätta särskilt lagstöd; f.ö. kan också hänvisas till den spärr som följer av föreskrifterna i artikel 5 om rätt till frihet i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

En särskild fråga gäller flyttningar eller intagningar på särskilda boenden eller i andra boendeformer som kan beviljas en person såsom en insats. Som tidigare nämnts bör en ställföreträdare i och för sig kunna söka en sådan insats för den enskildes vidkommande. Om den enskilde sedan insatsen väl beviljats vägrar att flytta, skall ställföreträdaren dock inte kunna medge att den enskildes motstånd bevingas. Detta kan visserligen ge olyckliga konsekvenser, t.ex. för att den enskildes tidigare bostad redan kan ha avyttrats när flyttningen blir aktuell. Ställföreträdarens behörighet kan dock inte täcka detta moment på utförandenivån. (Se också tilläggsprotokoll nr 4 till den ovan nämnda Europeiska konventionen, artikel 2 [1], och Rynning, Rättssäkerhet och rättsskydd i vården av icke beslutskompetenta vuxna, s. 291.)

Omvänt innebär ställföreträdarens rätt att lämna medgivande till olika åtgärder givetvis att han för den enskildes räkning kan avböja en viss föreslagen åtgärd eller återta ett tidigare lämnat samtycke, oavsett om den enskilde protesterar mot åtgärden eller ej (se dock

under B 10.3.10). Ställföreträdarens inställning skall därvid anses binda personalen på samma sätt som om beskedet hade lämnats av den enskilde själv.

En allmän reservation måste göras för att åtgärd som här närmast har hänförs till tvång eller frihetsberövande kan vara försvarlig såsom en handling i nöd, enligt brottsbalkens bestämmelser om detta. För att en sådan handling skall anses rättsenlig är det inte någon förutsättning att den har godkänts av ställföreträdaren.

Den enskildes ställföreträdare bör inte heller ha rätt att lämna medgivande till något som innebär att den enskilde vilseleds att i någon form, kanske genom passivitet, acceptera en åtgärd som det finns anledning anta att vederbörande är motståndare till. Det kan t.ex. handla om att den enskilde, som tidigare har visat ovilja mot att flytta till ett särskilt boende, "luras" till att frivilligt flytta under förespegling att insatsen bara är tillfällig.

Inom vården torde förekomma även andra s.k. begränsningsåtgärder än som har behandlats i det föregående. Någon särskild regel om möjligheten för ställföreträdare för beslutsinkompetenta vårdtagare att rättsligt lämna medgivande till åtgärder av detta slag föreslås inte. Även därförutan står klart att en patient eller vårdtagare t.ex. inte får hindras att läsa vissa tidningar eller böcker eller att ta del av vissa TV- eller radioprogram, med förbehåll för vad som följer av de ordningsregler som kan vara motiverade av hänsyn till andra inom vårdinrättningen eller boendet. Inte heller kan, inom ramen för generella ordningsregler, en intagen vägras att ta emot besök av vissa, som olämpliga betraktade personer. Ställföreträdaren kan inte sanktionera sådana rättighetsintrång. En annan sak är att en god man med uppdrag att sköta personliga angelägenheter för en beslutsförmögen person torde vara behörig att på huvudmannens vägnar och i hans intresse avstyra besök från oönskade personer eller hindra att sådana personer lämnar vårdboendet tillsammans med den ovetande huvudmannen (fallet belyses i JO 1990/91:1 s. 243 f).

Som har angetts i avsnitt B 10.2.7 har Demensarbetsgruppen nyligen föreslagit att det tillsätts en särskild utredning med uppgift att bl.a. ta ställning till om det fordras en särskild lagstiftning som gör det möjligt att vidta tvångsåtgärder i vården av främst demenssjuka vid en tidpunkt då alla frivilliga vägar har prövats. Denna utredning vill helt ansluta sig till arbetsgruppens framställning. Nuvarande tillstånd är klart otillfredsställande. För vårdtagare med nedsatt beslutskompetens innebär det svag rättssäkerhet med risk för integritetskränkande ingrepp. För personalen innebär det en besvärande

osäkerhet om vad som gäller och en press att i vissa lägen av humanitära skäl tillgripa åtgärder vars laglighet med fog kan ifrågasättas.

### 10.3.9 Åtgärder som inte kräver ställföreträdarens samtycke

**Förslag:** En åtgärd som kan hänföras till löpande omvårdnad skall kunna vidtas utan samtycke av ställföreträdare. Samtycke skall dock inhämtas, om det finns särskild anledning att anta att ställföreträdaren trots allt skulle motsätta sig åtgärden.

Tvångsåtgärder får inte vidtas med stöd av att åtgärden varit sådan att den inte krävt samtycke från ställföreträdare.

Personer som erhåller bistånd i form av särskilda boenden enligt socialtjänstlagen eller som erhåller vissa insatser enligt LSS kan vara berättigade till omvårdnad i anledning av insatsen. Det kan röra sig om hjälp med dagliga bestyr, såsom assistans vid måltider, på- och avklädning, hygien och förflyttning. Dyliga åtgärder utförs ofta dagligen för många av de hjälpbehövande. Generellt sett kan nog förutsättas att åtgärderna ofta företas med stöd av hypotetiska eller presumerade samtycken, oavsett om den enskilde har beslutsförmåga eller inte.

Utredningen har i avsnitt B 8.12.10 gett uttryck för inställningen att åtgärder inom sjukvården som är hänförliga till bl.a. löpande omvårdnad bör kunna vidtas utan samtycke från ställföreträdaren, om det inte finns anledning anta att denne skulle motsätta sig åtgärden. Detta motiverades av en strävan att inte ständigt forcera fram nya ställningstaganden från ställföreträdarens sida.

Motsvarande bör gälla även inom det sociala välfärdsområdet. Viktigt att betona är dock att i den mån som den enskilde motsätter sig åtgärden och personalen då anser sig förhindrad att genomföra den, kan inte ett senare samtycke från ställföreträdaren innebära att åtgärden blir tillåtlig. Detta framgår redan av vad som nämnts i föregående avsnitt om begränsningar i ställföreträdarens behörighet att medge tvångsinsatser. En uttrycklig regel med denna innebörd bör ges i denna lagstiftning, liksom i LSH.

Ställföreträdaren bör vid ställningstaganden för den enskildes räkning låta sig vägledas av vad som kan antas vara den enskildes förmodade vilja, om denne hade haft sin beslutsförmåga i behåll (se följande avsnitt). Om personalen utifrån samma betingelser misstänker att den enskilde skulle ha motsatt sig åtgärden, bör därför

ställföreträdaren ges tillfälle att ta ställning i den uppkomna frågan. Detta bör gälla även om åtgärden är sådan att den kan hänföras till löpande omvårdnad.

### 10.3.10 Den enskildes egen vilja

**Förslag:** När en ställföreträdare skall fatta ståndpunkt på den enskildes vägnar skall han söka bilda sig en uppfattning om vilken inställning som den enskilde skulle ha haft, om denne hade haft beslutsförmåga vid den ifrågavarande tidpunkten och utövat denna under gynnsamma omständigheter. I princip skall denna inställning ligga till grund för ställföreträdarens ståndpunkt. Samråd bör ske med den enskilde och hänsyn tas till de synpunkter som han då ger uttryck åt.

Om ställföreträdaren inte kan bilda sig någon mening om den enskildes inställning, skall ställföreträdaren självständigt ta ställning till vad som objektivt sett bäst gagnar den enskilde.

I avsnitt B 8.12.11 har en redogörelse lämnats för vilka principer som bör ligga till grund för beslutsfattande inom hälso- och sjukvården för beslutsoförmögna patienter. Motsvarande ordning bör gälla även inom området för social välfärd.

En ställföreträdare inom det sociala välfärdsområdet torde visserligen inte sällan till en början fråga sig vad som i objektiv mening gagnar den enskilde bäst, bl.a. därför att det ofta inte är på förmångivarens initiativ som en förmån beviljas eller beslutas. Gäller det att t.ex. söka en förmån – en utbetalning eller ersättning – bör detta sällan vålla några problem. Likväl kan uppbärande av en viss förmån utesluta någon annan, vilket ställföreträdaren naturligtvis måste vara uppmärksam på.

Mer problematiskt kan det vara att ta ställning till en förmån som inte endast innebär att den enskilde får bättre ekonomi eller ersätts ekonomiskt. Det kan gälla sökande av bistånd i form av sådant boende som avses i 5 kap. 5 § andra stycket eller i 5 kap. 7 § tredje stycket socialtjänstlagen.

Särskilt i dylika frågor bör den enskildes egen aktuella uppfattning få betydelse för ställföreträdarens agerande. Eftersom ställföreträdarens inträde på scenen är betingat av att den enskilde skall anses sakna beslutsförmåga, måste dock en bedömning göras av hur den enskilde skulle ha ställt sig i frågan, om han eller hon själv haft kvar



sin beslutsförmåga. På samma sätt som har angetts beträffande ställföreträderskap inom hälso- och sjukvården bör ställningstagandet grunda sig på hur den enskilde skulle ha fattat beslut under gynnsamma betingelser.

Ofta lär en ställföreträdare ha svårt att tänka sig in i hur den enskilde skulle ha resonerat, kanske för att denne under mycket lång tid har lidit av nedsatt beslutsförmåga eller, som fallet är med vissa gravt utvecklingsstörda, aldrig har haft erforderlig beslutskompetens. Den enskilde kan emellertid före beslutsinkompetensens inträde ha uttalat sig i en viss riktning, kanske i skrift. Givetvis bör sådana viljeyttringar få betydelse och bilda utgångspunkt för ställföreträdarens beslutsfattande.

Bilden som tonar fram i uttalanden och andra förhandsbesked är emellertid inte alltid entydig. Alldeles oavsett vad ställföreträdaren drar för slutsats av den enskildes en gång – och i beslutskompetent tillstånd – uttryckta inställning, bör ställföreträdaren inte anses helt bunden av vad som då framkommer. Omständigheter kan ha inträffat som påverkar förutsättningarna för ett tidigare ställningstagande, t.ex. att den enskilde efter beskedet har drabbats av en sjukdom eller har försatts i en ekonomiskt ogynnsam position som han inte hade kunnat förutse tidigare. Andra faktorer av betydelse kan vara förändringar i den enskildes familjesituation eller boendestandard.

Naturligtvis bör ställföreträdaren inför sitt ställningstagande samråda med den enskilde och ta hänsyn till de synpunkter som denne då ger uttryck för, trots att han inte har tillräcklig beslutsförmåga för att själv ta ställning.

Utifrån den information som ställföreträdaren kan erhålla om den enskildes förmodade inställning bör ställföreträdaren därefter bilda sig en uppfattning av hur han eller hon skall företräda den enskilde i en viss fråga.

Om någon information om den enskildes vilja inte kan erhållas, bör ställföreträdaren självständigt ta ställning till vad som kan anses vara den enskildes bästa.

# 11 Ställföreträdare för vuxna i domstolsprocessen

## 11.1 Introduktion

Alla fysiska personer kan vara part i en rättegång; alla har vad som kallas partsbehörighet.

Processbehörighet är en annan term av betydelse i sammanhanget. Saknar en person behörighet att självständigt, alternativt genom biträde eller befullmäktigat ombud, föra sin talan i en rättegång har han bristande processbehörighet (se 11 kap. 1 § andra stycket RB). Ett enkelt exempel är underåriga, som ju inte utan vidare själva har rätt att föra talan.

Behörigheten är avhängig av den rättsliga handlingsförmågan. Om den enskilde råder över det som en civilrättslig tvist rör, anses han eller hon processbehörig. Ett annat sätt att uttrycka det på är att en fysisk persons rättshandlingsförmåga i allmänhet bör sammanfalla med behörigheten att självständigt – eller i förekommande fall genom ombud – föra talan i rättegång. Anses en person vara processobehörig är i princip en processhandling som denne företar att betrakta som ogiltig (dock anses vederbörande ha befogenhet att själv föra talan mot ett beslut med denna innebörd). – Försöker en part föra sin talan trots att han saknar processbehörighet skall detta beaktas ex officio av rätten enligt regler i 34 kap. RB. En sådan talan skall avvisas (Fitger, Rättegångsbalken I, s. 11:23, cit. Fitger). Avvisning behöver dock inte bli följd, om en behörig ställföreträdare inträder för den enskilde (jfr Per Olof Ekelöf, Rättegång. Andra häftet, 8 uppl., 1996, s. 102, cit. Ekelöf).

En person som saknar processbehörighet kan (och måste) nämligen få sin talan utförd av en ställföreträdare; detta är alltså en person som normalt grundar sin behörighet på annat än huvudmannens viljeförklaring (Fitger s. 11:20 b). I allmänhet har en ställföreträdare samma processuella befogenheter som parten själv skulle ha haft, om denne hade kunnat föra sin talan, t.ex. att utfärda fullmakt (jfr avsnitt

B 12). Vidare är ställföreträdaren underkastad samma förpliktelser som parten.

I den fortsatta framställningen behandlas frågor om vuxnas processuella ställning. Ett typexempel på att en vuxen person saknar processbehörighet, helt eller delvis, är att denne är satt under förvaltarskap. Även utan att förvaltarskap har anordnats kan emellertid en person på grund av sin sinnesbeskaffenhet anses sakna processbehörighet.

I samband med förändringar i FB år 1974 infördes i 18 kap. 3 § en möjlighet för rätten att självmant förordna god man för en person med behov av bistånd att bevaka sin rätt. Samtycke till ett sådant förordnande krävdes inte, om det förelåg särskilda skäl. Sådana särskilda skäl kunde i första hand vara just att den enskilde var part i rättegång och att hans psykiska tillstånd var sådant att han inte själv kunde föra sin talan eller med giltig verkan utse ombud (prop. 1974:142 s. 122 ff och 179). I samband med ändringar i FB år 1988 togs möjligheten bort att vid särskilda skäl förordna god man utan samtycke från den hjälpbehövande.

En möjlighet att med dagens regler avhjälpa konstaterad bristande processbehörighet finns genom bestämmelsen i 11 kap. 15 § tredje stycket FB om att rätten självmant kan ta upp frågor om godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB eller förvaltarskap. Vägrar en part att samtycka till godmanskapet, kan förvaltarskap behöva övervägas. Möjligheten att på detta sätt initiera ett ställföreträdarskap ansågs kunna komma till användning just i en rättegång, om det visar sig att en part är i ett sådant psykiskt tillstånd att han inte själv kan föra sin talan (prop. 1987/88:124 s. 175). – Här kan anmärkas att förvaltarskap enligt utredningens förslag i avsnitt B 5 i fortsättningen kommer att vara förbehållet hjälpbehov i ekonomiska angelägenheter.

Det kan allmänt sägas att det inte annat än undantagsvis görs kontroller av domstolar och andra rättsvårdande myndigheter, t.ex. kronofogdemyndigheterna, av om en fysisk person skall anses sakna processbehörighet p.g.a. förvaltarskap eller psykisk sjukdom m.m. (jfr Fitger s. 11:33 och JK 1994 s. 176 ff).

## 11.2 Regleringen i rättegångsbalken

### 11.2.1 Inledning

I linje med vad JO konstaterade i en framställning år 1973 måste man räkna med att det finns ett inte ringa antal människor i landet som är myndiga och som kanske inte är i behov av förvaltarskap enligt FB, men som av domstol skulle förklaras sakna processbehörighet, om de försökte väcka talan eller om någon försökte väcka talan mot dem (se JO 1974 s. 21 ff). Någon möjlighet att utan deras samtycke anordna godmanskap finns inte med gällande regler, såvida inte deras tillstånd hindrar att deras mening inhämtas (se nuvarande 11 kap. 4 § FB).

I rättegångsbalken behandlas för övrigt gode mäns ställning såsom ställföreträdare mycket sparsamt. Vissa praktiska bekymmer är förknippade med den situationen att en god man företräder den enskilde, i vart fall när den enskilde själv kan företa giltiga rättshandlingar och processhandlingar. En risk finns då för kolliderande rättshandlingar – den enskilde kanske bestrider en viss talan när hans gode man medger den. Enligt doktrinen torde därvid båda rättshandlingarna vara att bedöma som om de företagits av parten (Fitger s. 11:24). Under alla omständigheter förefaller det som om en god man så långt som möjligt bör samråda med den för vilken han har förordnats, och han bör i princip också inhämta dennes samtycke till de rättshandlingar som han vill företa för den enskildes räkning (se Fitger s. 11:24, jfr prop. 1987/88:124 s. 142).

Enligt utredningens uppfattning bör den gode mannens roll klargöras för framtiden, inte minst när det gäller rättens hantering av dylika frågor. Detta gäller såväl när den enskilde har beslutsförmåga som när han saknar sådan förmåga (och skulle anses vara processobehörig).

Här kan erinras om att det i utredningens direktiv nämns att reglerna om rätt till åtal i 20 kap. 14 § RB kan behöva justeras, vilket kan hänföras till utredarens uppdrag att undersöka om det finns behov av ändrade bestämmelser för att förbättra en hjälpbehövandes möjligheter att komma till rätta med våld och övergrepp. I direktiven anges också att en särskild fråga är vilken roll en god man eller förvaltare kan eller bör spela i dessa situationer.

I anledning därav väcks också vissa frågor om den enskildes egen roll visavi gode mäns och förvaltares när det gäller rätten att föra talan såsom misstänkt eller i anledning av skadegörande handlingar.

### 11.2.2 Gällande regler i rättegångsbalken

I 11 kap. RB, som innehåller vissa allmänna bestämmelser om part och ställföreträdare i tvistemål, anges i 1 § första stycket att envar kan vara part i rättegång. Detta ger uttryck för att alla fysiska personer skall anses ha partsbehörighet.

I 11 kap. 1 § andra stycket behandlas frågor om processbehörighet, närmare bestämt vad som gäller om bristande processbehörighet kan konstateras. Där anges sålunda att partens ställföreträdare skall föra talan i en rättegång när parten inte själv råder över tvisteföremålet eller inte själv får ingå den rättshandling som tvisten rör. Vissa särskilda regler gäller för talan på grund av skadegörande handling (11 kap. 1 § andra stycket andra meningen), se nedan.

För brottmål gäller andra regler. En förvaltare enligt FB har rätt att ange brott eller föra talan om det för en målsägandes räkning, när brottet rör egendom eller rättshandling som omfattas av förvaltarens uppdrag (20 kap. 14 § första stycket RB). En ställföreträdare kan även föra talan genom ombud (jfr 20 kap. 14 § andra stycket RB). – Regler saknas om ställföreträdarens roll när det gäller brott mot en vuxen målsägandes person.

En person som är misstänkt för brott är enligt 21 kap. 1 § första stycket RB alltid behörig att själv föra sin talan. Även den som har förvaltare får således anses ha en obegränsad och ovillkorlig rätt att själv försvara sig i en fråga om straffrättsligt ansvar; frågor om sådant ansvar torde för övrigt knappast kunna ingå i ett förvaltaruppdrag, i vart fall inte i den meningen att det skulle tillåtas inkräkta på eller sätta villkor för den enskildes egen rätt att försvara sig. Den enskildes processbehörighet utsträcks även till frågor som har ett omedelbart samband med eller härrör från ansvarsfrågan, t.ex. frågor om straffprocessuella tvångsmedel, förverkande eller annan särskild rättsverkan och rättegångskostnader i ansvarsdelen. I sistnämnda frågor, särskilt i ekonomiska sådana, skulle en förvaltare eventuellt ha rätt att uppträda vid sidan om den misstänkte (Fitger s. 21:4 b).

Uttryckliga regler saknas om god mans roll i angelägenheter av nu berört slag, dvs. både enligt 20 kap. 14 § och enligt 21 kap. 1 §.

Enligt hänvisning i 11 kap. 1 § andra stycket RB äger vad som sagts i de två nu nämnda paragraferna motsvarande tillämpning, om det gäller en talan på grund av skadegörande handling, dvs. i mål angående utomobligatoriskt skadestånd. Paragrafen är tillämplig oavsett om målet handläggs som brottmål eller tvistemål.

Detta betyder att en förvaltare har rätt att på kändesidan föra talan om anspråk på grund av en skadegörande handling när handlingen rör egendom eller rättshandling som omfattas av förvaltarens uppdrag. Rätten torde tillkomma endast förvaltaren, således ej den enskilde (jfr Fitger s. 20:62 angående förvaltarens ensamrätt att ange brott och föra talan därå; möjligheter finns dock för en förvaltare att medge att den enskilde företar rättshandlingar inom ramen för förvaltaruppdraget, se nuvarande 11 kap. 10 § FB). – I motiven till 20 kap. 14 § framhölls, mot bakgrund av då gällande bestämmelser, att det av allmänna regler torde följa att, om en omyndig som avsågs i lagrummet var sinnessjuk eller sinnesslö, han själv inte ägde föra talan som målsägande (NJA II 1943 s. 275). I doktrinen har anförts att uttalandet torde få betydelse också för det fallet att talan om den skadegörande handlingen handläggs i tvistemål (Fitger s. 11:27).

När det gäller skadegörande handlingar som den enskilde ställs till svars för måste slutsatsen dras att den enskilde har processbehörighet i frågor om skadestånd och andra enskilda anspråk, trots att förvaltarskap är anordnat för honom i de avseenden som anspråket rör. Den enskilde förutsätts alltså försvara sig mot sådana anspråk, oavsett om de handläggs i brottmål eller i tvistemål (Fitger s. 21:4 b). Detta utesluter inte att förvaltaren också kan ha möjlighet att företräda den misstänkte med stöd av reglerna i föräldrabalken (jfr Fitger s. 11:20 b och 21:4 b).

Vad som sagts ovan angående rätt att föra talan för den enskildes räkning i brottmål gäller inte bara väckande av enskilt åtal (47 kap. 1 §) utan även rätt att biträda en av åklagaren väckt talan (20 kap. 8 § andra stycket RB) och att överta åtal (20 kap. 9 § RB).

Den misstänkte får vid talans förberedande och utförande anlita en försvarare som biträde. En sådan skall i första hand utses av den misstänkte men kan också förordnas av rätten. Lider den misstänkte av en allvarlig psykisk störning utses en försvarare för honom av någon annan, nämligen av ”den som har vårdnaden om honom” (härmed torde i fråga om vuxna avses förvaltare, 21 kap. 3 § andra stycket RB). Har den misstänkte ställt rättegångsombud för sig, är denne att anse som försvarare. Under vissa i 21 kap. 3 a § RB angivna omständigheter kan offentlig försvarare förordnas, främst när den misstänkte är anhållen eller häktad eller han eller hon är misstänkt för brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader. Trots att dessa förutsättningar inte är uppfyllda kan – t.o.m. utan begäran och mot den enskildes vilja – offentlig förvarare förordnas bl.a. om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till den

misstänktes personliga förhållanden (21 kap. 3 a § andra stycket 3). Som exempel på sådana särskilda skäl angavs i lagstiftningsärendet bl.a. mycket hög levnadsålder, psykisk eller allvarlig fysisk sjukdom eller annat allvarligt handikapp (Fitger s. 21:18).

### 11.2.3 Överväganden

**Förslag:** 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 med behörighet 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.

Rätt för ställföreträdare att föra talan om ekonomiskt anspråk skall också finnas, om saken gäller skadegörande handling mot den enskilde, oavsett om talan förs i brottmål eller tvistemål. Ställföreträdare med behörighet i ekonomiska angelägenheter förutsätts ha behörighet i mål om utomobligatoriskt skadestånd, oavsett om den skadegörande handlingen rör egendom eller den enskildes person. Ställföreträdare med behörighet endast i personliga angelägenheter antas få föra talan om sådant skadestånd när anspråket är hänförligt till den enskildes person.

En person som har ställföreträdare skall även i framtiden ha en obegränsad och ovillkorlig rätt att försvara sig själv i en fråga om straffansvar. Även en ställföreträdare med behörighet i personliga angelägenheter skall kunna föra talan i ansvarsdelen.

I 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.

*God mans roll som ställföreträdare i tvistemål i allmänhet eller i ärende*

Utgångspunkten för nedanstående resonemang är att parts talan i tvistemål måste föras av ställföreträdare, när parten inte råder över tvisteföremålet eller inte kan ingå en viss rättshandling som tvisten rör (11 kap. 1 § andra stycket RB).

Som framgått tidigare är en god mans ställning som ställföreträdare tämligen diffus i en rättegång, åtminstone när dennes huvudman är i sådant skick att han eller hon alltjämt kan ingå giltiga rätts- och processhandlingar. Ett godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB (i förslaget 11 kap. 2 §) inskränker till skillnad från ett förvalterskap inte den enskildes rättshandlingsförmåga. Detta skall enligt utredningsförslaget uttryckligen framgå av lag i fortsättningen (se förslaget till 11 kap. 5 § FB).

Av utredningens förslag till ändringar i FB framgår vidare att en god man som utgångspunkt kan binda den enskilde bara när han agerar med dennes samtycke. Motsvarande bör gälla för processhandlingar. Å andra sidan är den gode mannen inte beroende av den enskildes samtycke, om denne uppenbart saknar förmåga att själv ta ställning eller att meddela sin mening (se förslaget till 11 kap. 7 § FB). Att en god man tillåts agera för den enskildes räkning i rättegång under sådana förhållanden kommer därför att te sig oproblematiskt.

I praktiskt hänseende kan det finnas behov av att inhämta ett läkarintyg som utvisar att förhållandet är sådant att det ger den gode mannen en friare roll i rättegången. Här kan hänvisas till att utredningen i en ny paragraf, 11 kap. 36 § FB, föreslår att domstol på begäran av en god man eller en förvaltare eller överförmyndaren skall kunna besluta att inhämta läkarintyg till ledning för att bedöma om och i vilken utsträckning som den som har god man enligt 2 § eller har förvaltare saknar förmåga att ta ställning i egna angelägenheter eller att meddela sin mening i dessa. Bestämmelsen förutsätter att den enskilde ges tillfälle att yttra sig i ärendet.

Inhämtande av läkarintyg lär oftast bli aktuellt för det fall den enskilde vidtar processhandlingar som kolliderar med dem som den gode mannen vidtagit. Utvisar läkarintyget att den enskilde trots allt har beslutsförmåga, kan det bli aktuellt att initiera ett förvalterskap, om det är en ekonomisk angelägenhet som målet eller ärendet rör.

Till undvikande av att rätten skall behöva göra en ny bedömning vid varje tillfälle som den gode mannen vidtar en processhandling i



sin roll som ställföreträdare bör den enskilde fortlöpande informeras om vad som sker i målet. På så sätt bereds denne tillfälle att vidta egna processhandlingar, om den gode mannens agerande inte överensstämmer med hans eller hennes egen inställning. Erhåller rätten inte någon reaktion inom rimlig tid, kan tyst samtycke ofta antas föreligga. En rättegångshandling som en god man för en beslutskompetent part företar i partens närvaro bör anses giltig, om inte parten omedelbart gör invändning mot denna (jfr vad som gäller för ombuds rättegångshandlingar, 12 kap. 17 § RB).

Naturligtvis bör den enskilde också kunna ge sin gode man ett generellt samtycke att agera i målet eller ärendet, om han kan ingå giltiga rättshandlingar (jfr prop. 1987/88:124 s. 142). Ett samtycke av detta slag bör inte innebära att den gode mannen skall betraktas som rättegångsombud, även om samtycket manifesteras i en fullmakt. (Den gode mannen kan dock betraktas som ombud, när han med stöd av fullmakt agerar utanför den behörighet som framgår av förordnandet.)

Något generellt krav på delgivning av inlagor med en person som representeras av god man bör inte uppställas.

God mans roll som ställföreträdare i brottmål eller mål om skadegörande handlingar behandlas särskilt nedan.

#### *Ställföreträdarens rätt att ange brott eller föra talan på grund av brott eller annan skadegörande handling*

Som framgår av redovisningen av gällande rätt saknas i dag bestämmelser i RB om rätt för en god man att, såsom representant för målsäganden, ange brott till åtal eller föra talan på grund av brott (se 20 kap. 14 § RB). Vidare synes god man sakna rätt att föra talan om skadegörande handling, dvs. oavsett om handlingen är brottslig eller inte och oavsett om den enskilde själv har förmåga att föra en sådan talan (se hänvisningen i 11 kap. 1 § andra stycket till 20 kap. 14 § RB; i den senare paragrafen omnämns endast förvaltare – inget sägs dock om företrädare för en inhabil vuxen målsägande vid brott som rör målsägandens person).

Mot bakgrund av att kritik riktats mot både äldre personers och funktionshinderades möjligheter att komma till rätta med t.ex. våld och övergrepp, såväl i straffrättsligt som i skadeståndsrättsligt hänseende, ter sig detta som en svaghet (se t.ex. fråga 2000/01:1616 till justitieministern om de senildementas rättssäkerhet). Förhållandet

tydliggörs också av att endast ca 5 000 personer har förvaltarskap anordnat, medan godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB är mer än tio gånger så vanligt förekommande.

I en god mans uppgift får anses ligga att värna den enskilde på alla sätt inom ramen för uppdraget. Enligt utredningens uppfattning skulle ett klagande av behörigheten kunna underlätta ett aktivt förhållningssätt till brott och andra skadegörande handlingar. Särskilt tydligt är detta i fall då den hjälpbehövande skadelidande inte själv har mental förmåga att vända sig till polismyndighet, åklagare eller domstol. I sådana situationer bör således en god man kunna ange brottet till åtal och föra talan i denna del. I anslutning till denna fråga kan följande sägas.

Det brott eller den skadegörande handling som den enskilde drabbats av bör definieras som en ekonomisk eller en personlig angelägenhet, beroende på karaktären av det inträffade. Skyddsobjektet (den enskildes egendom eller person) avgör vilken behörighet hos ställföreträdaren som krävs i det enskilda fallet.

En god man med behörighet i ekonomiska angelägenheter bör ha angivelse- och åtalsrätt beträffande brott som avser av förordnandet berörd egendom. Detta bör, liksom tidigare, också gälla förvaltare – denne torde för övrigt ha ensam behörighet, såvida han inte har gett sitt samtycke till att den enskilde själv företar vissa rättshandlingar (se nuvarande 11 kap. 10 § FB). Vad som nu sagts svarar mot förmyndares rätt att ange och åtala för brott enligt 20 kap. 14 § första stycket första meningen RB.

Står däremot den enskildes person i fokus för brottet (t.ex. i anledning av misshandel eller ärekränkning) bör en god man med behörighet i personliga angelägenheter kunna ange brottet eller föra ansvarstalan för den enskildes räkning. Därigenom ökas möjligheten för en person med hjälpbehov att få till stånd en angivelse av brottet respektive att få sin talan förd, vilket är av betydelse främst i de fall då den enskilde är ur stånd att åstadkomma en sådan rättshandling för egen del. Rätten motsvarar den som tillkommer en vårdnadshavare. Den bör inte ges åt förvaltare eller god man med uppdrag endast i ekonomiska spörsmål (om skadestånd m.m.; se dock nedan)

Vad som sagts ovan skall ha motsvarande tillämpning när det gäller gode mäns och förvaltares rätt att biträda en av åklagaren väckt talan och att överta åtal.

Också när det gäller möjligheterna att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brott eller en talan rörande annat utomobligatoriskt skadestånd bör en ställföreträdarens behörighet vara bero-

ende av grunden för den talan som väcks. Rör det sig om skadegörande handling som riktar sig mot den enskildes egendom, bör en ställföreträdare med ett förordnande i ekonomiska angelägenheter vara behörig. På motsvarande sätt bör en god man med behörighet i personliga angelägenheter vara behörig i mål som rör angrepp på den enskildes person. Någon åtskillnad mellan olika slag av ersättning bör inte göras. Med en sådan tolkning av förordnandet undviks andra arrangemang beträffande ställföreträdarskapet.

När det rör sig om skadegörande handling mot den enskildes person bör därutöver en god man, liksom en förvaltare, med åberopande av ett förordnande i ekonomiska angelägenheter också anses ha rätt att föra talan om skadestånd; sådana frågor har ju ekonomisk betydelse för den enskilde, även om anspråket gäller ideell gottgörelse.

Ett förordnande som ger behörighet i fråga om skadestånd måste normalt tolkas på så sätt att det ger behörighet att föra talan om alla typer av enskilda anspråk av ekonomiskt slag som är hänförliga till ett brott, dvs. inte nödvändigtvis rena skadeståndskrav. Det kan t.ex. gälla en talan om bättre rätt till viss egendom som förs i anslutning till ett brottmål.

Om målsäganden i och för sig har beslutsförmåga bör en god man endast med den enskildes samtycke kunna ange brott till åtal eller föra ansvarstalan därom. Detsamma bör gälla rätten att föra civilrättslig talan på grund av brottslig eller annars skadegörande handling. Den gode mannens respektive den enskildes inbördes ställning bör alltså inte bedömas enligt grunderna för 20 kap. 11 § RB.

Till följd av att framtidsfullmäktig enligt avsnitt B 6 skall kunna ges behörighet i såväl ekonomiska som personliga angelägenheter bör rätten att ange brott till åtal eller föra talan därom respektive att föra talan om anspråk på grund av skadegörande handling i enlighet med förordnandets innehåll tillkomma även en sådan ställföreträdare (om framtidsfullmäktig som ställföreträdare – se även avsnitt B 11.5 nedan). Här kan noteras att en framtidsfullmäktig endast kan bli aktuell när den enskilde varaktigt och i huvudsak är ur stånd att ha hand om de angelägenheter en framtidsfullmakt avser. Vidare skall betonas att en framtidsfullmäktig inte genom sitt förordnande är att anse som ombud.

*Ställföreträdare för vuxna utan beslutsförmåga som är misstänkta för brott m.fl.*

Frågor om straffansvar får anses höra till den enskildes personliga angelägenheter. Förvaltarskap skall i framtiden endast kunna avse ekonomiska angelägenheter, varför denna ställföreträdarkategori inte är aktuell i förvarande fall (såvida inte även ekonomiska angelägenheter berörs under handläggningen av brottmålet enligt nedan).

Utgångspunkten även för framtiden bör vara att en person som har ställföreträdare alltid måste ha en obegränsad och ovillkorlig rätt att försvara sig själv i en fråga om straffansvar. Han eller hon får också anses ha samma rätt beträffande frågor som har samband med ansvarsfrågan. Detta bör gälla även frågor om utomobligatoriskt skadestånd där den enskilde är svarande och som inte handläggs i brottmål.

Det sagda bör emellertid inte hindra att också en ställföreträdare ges behörighet i målet. I ansvarsdelen bör detta dock gälla endast den som har behörighet i personliga frågor. De ställföreträdare som kan komma i fråga är god man och framtidsfullmäktig. (Den senare är följaktligen inte att anse som försvarare eller ombud.)

Den praktiska konsekvensen av detta blir alltså att en ställföreträdare av nu nämnt slag kan föra talan på den enskildes sida i ansvarsfrågan samt lägga fram bevisning och företa andra åtgärder som den enskilde själv kan åstadkomma. Den enskildes egen rådighet skall dock, som ovan sagts, inte anses inskränkt därigenom. Åtgärder som vidtas av ställföreträdaren bör underställas den enskilde så att han eller hon därigenom ges möjlighet att reagera. Skulle den enskilde och hans ställföreträdare vidta åtgärder som står i strid med varandra, bör rätten ha att träffa sitt avgörande efter vad som är mest förmånligt för den enskilde (jfr Fitger s. 21:4 a beträffande situationen då en vårdnadshavare till en misstänkt och den misstänkte själv båda är närvarande vid rätten). Officialprövningen i brottmål bör här borga för att den enskildes rätt inte sätts ur spel och att hans egen inställning till saken inte försummas.

Ett undantag bör gälla från denna regel om ”den mest förmånliga åtgärden”: har den enskilde god man som ställföreträdare, och är den enskildes tillstånd inte sådant att han eller hon uppenbart saknar förmåga att själv ta ställning eller att meddela sin mening rörande den omtvistade processhandlingen, bör alltid den enskildes åtgärd ha företräde (jfr föreslagna 11 kap. 7 § FB). Den gode mannens behörighet är således i sådana fall beroende av den enskildes samtycke (se

redogörelsen ovan i detta avsnitt om god mans roll som ställföreträdare).

När en vuxen beslutsoförmögen person krävs på ersättning för en skadegörande handling blir naturligen en ställföreträdare på det ekonomiska området behörig att företräda honom eller henne på svarandebänken. Är skadehandlingen brottslig, kan å andra sidan alla rättsföljder sägas personligen angå gärningsmannen i sådan grad att även ett skadeståndsanspråk, vid sidan av ett straffanspråk, bör kunna tas om hand av en företrädare med uppdrag i personliga angelägenheter. Det utomobligatoriska skadeståndet i andra fall har drag av sanktion mot ett klandervärt beteende som gör att samma klassifikation kan försvaras här. Beträffande omyndiga anses frågan om skyldighet att betala skadestånd av aktuellt slag höra hemma hos ställföreträdaren i personliga frågor, vårdnadshavaren (11 kap. 1 § andra stycket och 21 kap. 1 § första stycket RB).

Skäl saknas att låta ställföreträdaren föra talan mot fällande dom när den misstänkte avlidit, se 21 kap. 1 § andra stycket RB.

### 11.3 Förvaltningsprocessen

**Förslag:** Den enskilde 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 kräva den enskildes samtycke för att vara bindande.

Även i förvaltningsprocessen har en persons processbehörighet betydelse för behovet av ställföreträdare. För den som på grund av ringa ålder eller rubbningar i själsverksamheten bedöms inte kunna föra sin talan själv skall talan föras av hans ställföreträdare (förmyndare, vårdnadshavare, god man eller förvaltare, se Bertil Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar, 4 uppl., 2001, s. 114, cit. Wennergren). I rättsfallet RÅ 1989 ref. 11, som gällde en omyndigförklarad persons rätt att göra anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, uttalade Regeringsrätten att det i det enskilda fallet kan finnas anledning – oavsett om anmälaren är omyndig eller ej – att pröva om anmälaren på grund av sjukdom eller av annan orsak saknar rättslig handlingsförmåga. Uttalandet har ansetts representativt för processer som rör enskildas personliga förhållanden,

t.ex. socialtjänstmål och mål om vård av missbrukare (se Wennergren s. 114). Anledning saknas enligt utredningens uppfattning att bedöma frågor om ekonomiska förhållanden annorlunda.

Särskilda regler om ställföreträdare, motsvarande dem i RB, saknas i förvaltningsprocesslagen (1971:291). RB:s regler om t.ex. brottmål kan inte utan vidare tillämpas analogivis beträffande sådant som t.ex. tvångsomhändertaganden.

I första hand bör för framtiden en tillämpning ske av de specialregler som anges i de av utredningen föreslagna lagarna om ställföreträdare för vuxna med begränsad beslutsförmåga inom hälso- och sjukvården m.m. (LSH) respektive inom den sociala välfärden (LSV). Även andra bestämmelser om ställföreträdare kan dock få relevans. Här kan hänvisas till förslaget till ändring av 44 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och de nya bestämmelserna i 14 kap. 4 a § sekretesslagen (1980:100) och i 35 a § personuppgiftslagen (1998:204). Bestämmelserna är tillämpliga vid förfarandet inför förvaltningsmyndigheter men är också avsedda att tillämpas när ett ärende förs vidare vid överklagande.

I speciallagstiftningen aktualiseras två ställföreträdartyper, nämligen vårdombud och anhöriga, som endast i undantagsfall figurerar i rättegången enligt RB. En ställföreträdare som åberopar sig på behörighet enligt LSH har en begränsad möjlighet att driva frågor i domstol, eftersom den roll som en sådan ställföreträdare kan ha i princip endast avser vård och behandling samt omvårdnad av en viss patient, något som endast i speciella fall kan bli föremål för domstolsprövning.

Genom hänvisningar i andra lagar till LSH kan dock ställföreträdarreglerna där bli tillämpliga i förvaltningsprocessen.

Det är emellertid främst enligt den sociala lagstiftningen som en ställföreträdare av nu nämnt slag, i likhet med en fullmäktig enligt framtidsfullmakt och en god man enligt förslaget till 11 kap. 2 § FB, kan komma att bli aktuell som ställföreträdare i förvaltningsdomstol eller motsvarande för en beslutsoförmögen person. (Att förvaltare inte annat än när det gäller rätt att erhålla sociala förmåner av ekonomisk natur föreslås kunna representera en hjälpbehövande i personliga angelägenheter framgår av avsnitt B 5.2.) Generellt sett kan sägas att det oftast finns anledning att tro att en part kan ha en icke myndighetsutnämnd ställföreträdare att tillgå i mål eller ärenden som hör till förvaltningsprocessen.

I andra fall än de ovan berörda får en tillämpning ske av reglerna om framtidsfullmakter i lagen härom och om ställföreträdarskap i FB.

En tolkning av förordnandet får därvid göras. Som anförts i avsnitt B 11.2.3 skall som utgångspunkt krävas samtycke för att en god man skall få företa processhandlingar för den enskildes räkning. – Någon uttrycklig bestämmelse i ämnet i förvaltningsprocesslagen föreslås inte.

#### 11.4 Rättegångsfullmaktens verkan vid beslutsinkompetens

**Förslag:** En rättegångshandling 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 har inte större verkan än den skulle ha haft, om fullmaktsgivaren själv hade företagit rättshandlingen. Vad som nu sagts bör gälla även när i annat fall förvaltarskap anordnas som omfattar de angelägenheter rättegången avser.

I rättsfallet NJA 1970 s. 550 ansågs att en fullmakt enligt 12 kap. 23 § RB som lämnats av en kvinna inte borde fränkännas verkan sedan kvinnan blivit åldersdement men alltjämt var myndig. (I 12 kap. 23 § RB ges regler för allmänna fullmakter att förvalta annans egendom eller annars ha hand om annans angelägenheter; i den mån fullmäktigen också därigenom är behörig att föra huvudmannens talan inför rätta, är reglerna om ställföreträdare att tillämpa.) I doktrinen har det ansetts att rättsfallet är ett uttryck för vikten av att den som vill föra talan mot en psykiskt sjuk person inte skall fråntas sin rätt (Fitger s. 11:27).

Utredningen föreslår i 11 kap. 2 § FB (nuvarande 11 kap. 4 §) att godmanskap skall kunna anordnas även i vissa fall då den enskilde motsätter sig detta, nämligen när det är uppenbart att den enskilde saknar förmåga att själv ta ställning eller att meddela sin mening. Med tanke på detta – och med beaktande av att ett särskilt institut med framtidsfullmakter för just dylika situationer nu föreslås – bör det ovan nämnda rättsfallet från 1970 anses överspelat. En fullmakt enligt 12 kap. 23 § RB bör således i princip inte tillerkännas någon verkan sedan den som utfärdat fullmakten har förlorat sin beslutsförmåga varaktigt och i huvudsak, se förslaget till 12 kap. 19 § RB. Resultatet bör bli detsamma beträffande en ”vanlig” rättegångsfullmakt. Den enskilde kan således endast företrädas av en ställföre-

trädare, i form av god man, förvaltare eller framtidsfullmäktig, om han eller hon i den angelägenhet rättegången avser har förlorat sin beslutsförmåga eller aldrig har haft sådan förmåga. Detta bör vara analogivis tillämpligt även inom förvaltningsprocessen; här tillkommer andra ställföreträdare enligt speciallagstiftning.

Även när förvaltarskap anordnats för en part, bör fullmaktsbehörigheten utsläckas. Detta ligger i linje med den lösning som väljes beträffande rättegångsfullmakterna (se också förslaget till ny lydelse av 22 § avtalslagen).

Ställföreträdare kan, liksom en processbehörig part, ställa ombud (jfr Fitger s. 12:3 och 12:31, se avsnitt B 12). En sådan fullmakt fortsätter att gälla sedan ställföreträdarens behörighet har upphört (12 kap. 19 § andra stycket RB). Någon ändring av denna bestämmelse föreslås inte.

Ett visst utrymme lämnas alltså för att personer, som visserligen lider av en psykisk störning eller liknande men ändå inte tveklöst saknar beslutsförmåga, tillåts företräda sig själva, bl.a. genom fullmakt, trots att de därigenom får antas löpa större risker att drabbas av rättsförluster än andra. Vikten av att den enskilde inte skall påtvingas ett godmanskap i dylika situationer väger dock tyngre än behovet av att vederbörande på denna väg får hjälp med att utföra sin talan.

### 11.5 Närmare om framtidsfullmakt som behörighetsgrund

**Förslag:** Fullmäktig som härleder sin behörighet från framtidsfullmakt skall anses vara fullmaktsgivarens ställföreträdare i processuellt hänseende.

I avsnitt B 6.1.5 har anmärkts att en framtidsfullmäktig är att anse som ställföreträdare snarare än befullmäktigat ombud. Framtidsfullmakter är nämligen fullmakter som har till huvudsakligt ändamål att meddela behörighet att företräda fullmaktsgivaren i angelägenheter av varjehanda privaträttslig och offentligrättslig natur. Mer sällan lär de komma att vara upprättade i direkt syfte att ge fullmäktigen behörighet att föra talan i en viss framtida rättegång (specialiserad fullmakt).

Även om det inte anges uttryckligen i en (generell) framtidsfullmakt, kan den innefatta behörighet för fullmäktigen att föra full-



maktsgivarens talan inför rätta. En bedömning av vilken behörighet framtidsfullmakten ger får göras från fall till fall.

Den processuella behörigheten är således närmast att betrakta som ett tillbehör till (eller ett utflöde av) en mera allmän förvaltningsbefogenhet (disponentfullmakt, se Fitger s. 12:34). Detta leder fullmäktigens roll även i processuellt hänseende närmare ställföreträdare-reglerna i 11 kap. RB än reglerna i 12 kap. RB om rättegångsombud. En annan faktor som talar i denna riktning är att en person som har utsett framtidsfullmäktig inte kan styra fullmäktigen på samma sätt som en fullmaktsgivare kan dirigera ett ”vanligt” befullmäktigat ombud.

I 12 kap. 23 § RB anges, som ovan nämnts, att om någon har allmän fullmakt att förvalta annans egendom eller eljest handha annans angelägenheter och på grund därav tillika är behörig att föra huvudmannens talan inför rätta, gäller om sådant ombud vad som är stadgat om ställföreträdare. De fullmakter som är föremål för regeln i 12 kap. 23 § RB är således definitionsmässigt snarlika de typiska framtidsfullmakterna.

Av det ovan anförda bör följa att framtidsfullmäktige – i den mån de kan anses ha behörighet att med åberopande av framtidsfullmakten föra den enskildes talan – skall betraktas som ställföreträdare i processuellt hänseende, inte som rättegångsombud. Detta avviker från nuvarande terminologi, enligt vilken en ställföreträdare är en person som grundar sin behörighet på annat än huvudmannens viljeförklaring (jfr Fitger s. 11:20 b med hänvisning). Förhållandet bör uttryckligen anges i rättegångsbalken (se förslaget till 11 kap. 1 § tredje stycket RB).

Om en part skall representeras av ställföreträdare är i allmänhet dennes processuella befogenheter sammanfallande med vad partens skulle ha varit, om vederbörande ansetts i sådant skick att han eller hon själv kunde föra talan. Reglerna i 12 kap. RB, bl.a. om avvisande av ombud, är med andra ord inte tillämpliga.

Vad som nu sagts får anses tillämpligt även vid handläggning enligt förvaltningsprocesslagen.

## 11.6 Behandlingen i domstolarna av frågor om ställföreträdare

### *Allmän domstol m.m.*

Som tidigare nämnts är det inte annat än i undantagsfall som det i allmän domstol kontrolleras huruvida en person saknar processbehörighet på grund av förvaltarekap eller psykisk sjukdom (jfr 11 kap. 4 § RB). Stor försiktighet måste naturligtvis iakttas – trots att något uppenbarhetsrekvisit inte har upptagits – om det är fråga om att fränkänna en myndig person förmågan att själv föra sin talan (jfr NJA 1971 s. 519 och 1981 s. 857).

I allmän domstol är det i allmänhet tre typer av ställföreträdare för processobehöriga vuxna som kan komma i fråga, nämligen framtidsfullmäktig, god man och förvaltare. – Här kan anmärkas att rätten för anhöriga att representera en beslutsoförmögen släkting i vissa all dagliga ekonomiska angelägenheter inte omfattar rätt att företräda den enskilde i mål eller ärende hos domstol eller myndighet (se avsnitt B 7 och 2 kap. 7 § lagen om framtidsfullmakter m.m. och om behörighet i vissa fall för anhöriga, LFA).

Enligt 34 kap. 1 § RB skall prövning av hinder för målets upptagande företas så snart det finns anledning därtill. Detta torde även omfatta parts processobehörighet såsom processhinder (jfr Ekelöf s. 14). Väcker en part själv talan, trots att det kan visas att han eller hon saknar processbehörighet, föreligger alltså processhinder. Fastställande av processobehörighet får göras mot bakgrund av den enskildes förmåga att fatta egna beslut i den fråga målet eller ärendet rör. Finns förvaltarekap anordnat, skall ett sådant beslut givetvis följas.

Ett processhinder av detta slag kan dock vara avhjälpt (jfr Ekelöf s. 102). Är det känt att den enskilde har en ställföreträdare på området som skulle kunna föra hans eller hennes talan, bör rätten nämligen undersöka om ställföreträdaren har intresse av att föra den enskildes talan. Denne skall således beredas tillfälle att överta talan.

Om ställföreträdaren är beredd att överta talan, måste en definitiv prövning göras av om hans behörighet omfattar den talan som skall föras. Det ankommer på rätten att självmant pröva om den som uppträder som ombud har behövlig fullmakt (jfr Fitger s. 12:17). Motsvarande prövning bör alltså göras av t.ex. en god mans behörighet, trots att en ställföreträdare inte är underkastad något generellt legitimationstvång (jfr 11 kap. 4 § RB). Därvid kan rätten behöva ge

den eventuella ställföreträdaren tid att visa upp handlingar som bekräftar behörigheten, t.ex. läkarintyg som utvisar den enskildes tillstånd. Har rätten själv initierat frågan om att parten är processobehörig, t.ex. i anledning av egna iakttagelser, kan måhända utredningskravet i denna del bli relativt summariskt. – Läkarintyg kan också behöva presenteras, om en god man gör gällande att han äger företräda den enskilde utan att dennes samtycke inhämtas.

Är det den påstådda ställföreträdaren som har väckt talan kan det bli aktuellt att avvisa denna, om behörigheten inte styrks. I så fall kan fullmaktsgivaren dock behöva beredas tillfälle att själv föra sin talan i rättegången. På motsvarande sätt bör också en person för vilken det är anordnat godmanskap beredas tillfälle att godkänna den gode mannens processhandling.

Behov av att initiera ett godmanskap eller förvaltarskap kan uppstå, om det konstaterats att det är sannolikt att den enskilde inte själv kan föra sin talan och framtidsfullmakt inte kan åberopas. Domstolen bör då vända sig med en skrivelse till behörig överförmyndare för att påpeka förhållandet eller vända sig direkt till behörig domstol. Här kan erinras om att den handläggande domstolen inte nödvändigtvis är rätt forum i frågor om godmanskap eller förvaltarskap (se förslaget till 11 kap. 37 § FB).

Ett formellt beslut bör krävas för att en ställföreträdare skall anses ha övertagit den enskildes talan. Den enskilde fråntas nämligen de facto sin processbehörighet i målet eller ärendet genom att rätten accepterar att hans talan övertas av någon annan. (Är det en förvaltare som övertar talan har den enskilde redan tidigare fråntagits sin rättshandlingsförmåga och därmed sin processbehörighet.) Av beslutet bör framgå att det är ställföreträdaren som tills vidare får agera ensam och varför detta får ske. Beslutet bör dokumenteras, inte minst eftersom detta betyder att kommunikation i ärendet skall ske med ställföreträdaren.

Den enskilde bör ges möjlighet att yttra sig över att en ställföreträdare skall få föra hans talan, detta trots att ställföreträdaren kan lägga fram utredning som gör det sannolikt att den enskilde saknar behövlig beslutsförmåga.

Den enskilde bör naturligtvis också få del av själva beslutet att hans eller hennes talan fortsättningsvis skall föras av ställföreträdaren. På så sätt ges vederbörande en möjlighet att överklaga avgörandet. Har part förklarats sakna processbehörighet med avvisning som följd, har parten nämligen befogenhet att själv föra talan mot beslutet. För rätten att överklaga saknar det betydelse om beslutet i sig

var riktigt (Fitger s. 11:23, se NJA 1972 s. 272 och Welamson, Rättegång VI, 3:e uppl., 1994, s. 42, not 1). Detsamma får anses gälla beträffande beslut om att någon skall föra talan i partens ställe. Om underrättens beslut står fast återstår inte någon annan utväg än att den processobehörige företräds genom ställföreträdare.

Vad som har sagts i det föregående har tagit sikte på fall då talan väcks av den berörda personen själv eller en uppgiven ställföreträdare för denne. Det kan emellertid få giltighet också när en part med ifrågasatt beslutskompetens finns på svarandesidan. Rätten bör sålunda, efter att ha begärt in erforderlig utredning om den enskildes tillstånd m.m., ha sådant underlag att den kan konstatera att den enskilde saknar beslutsförmåga i berört hänseende och att det verkligen är rätt ställföreträdare som har anmält sig.

Vad som sagts ovan bör gälla även vid handläggning enligt ärendelagen.

Förfarandet bör tillämpas också vid kronofogdemyndigheten (se beträffande förfarandet hos kronofogdemyndigheterna i utsökningsmål 2 kap. 6 § utsökningsbalken och rättsfallet RH 1998:6).

### *Förvaltningsprocessen*

Fastställande av processbehörighet får, liksom i allmän domstol, göras mot bakgrund av den enskildes förmåga att fatta egna beslut i den fråga målet eller ärendet rör. (Därutöver kan ett beslut om anordnande av förvaltare ha verkan inom förvaltningsprocessen.) LSH och LSV ställer ett uttryckligt krav på att beslutsförmågan i den aktuella frågan skall vara uppenbar (se 3 § i respektive lag). Det kan vara värt att observera att en patient som av hälso- och sjukvårdspersonal bedömts sakna förmåga att tillgodogöra sig information rörande en komplicerad operation kan ha tillräcklig beslutsförmåga för att t.ex. utkräva en sekretessbelagd handling och att vid nekande besked också överklaga saken i domstol.

Förfarandet i förvaltningsdomstol när fråga uppkommer om processbehörighet på grund av parts beslutsförmåga bör följa samma riktlinjer som dem som har angetts för processen vid allmän domstol. Vanligen har den förvaltningsmyndighet som beslutat det överklagade avgörandet ställts inför frågan om den enskilde har tillräcklig beslutsförmåga. Den enskilde har då bedömts antingen ha tillräcklig förmåga för att själv fatta beslut eller vara oförmögen till egna ställningstaganden. I den senare situationen har någon också ansetts vara

den enskildes ställföreträdare i ärendet. Detta innebär inte att domstolen kan underlåta att göra en självständig prövning av förhållandet men kan givetvis underlätta denna.

Angående utredning om en förment ställföreträdarens behörighet kan hänvisas till 49 § förvaltningsprocesslagen (FPL). Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om ombud, bl.a. att ett ombud självmant skall styrka sin behörighet eller föreläggas att avhjälpa brister därvidlag, men får enligt utredningens mening anses vara analogt tillämplig på ställföreträdare. Eventuella brister i det underlag som skall utvisa ställföreträdarbehörigheten bör således föranleda att rätten förelägger ställföreträdaren eller i förekommande fall parten själv att avhjälpa felet, i det senare fallet genom att parten bereds tillfälle att utfärda en "vanlig" fullmakt eller ett mera generellt samtycke (jfr Wennergren s. 409).

En fullmäktig med behörighet enligt framtidsfullmakt bör som vid handläggning enligt RB normalt betraktas som ställföreträdare. Fullmäktigen kan således inte som ett "vanligt" ombud avvisas (jfr 48 § FPL).

Den tillämpning av regler om beslutsförmåga och ställföreträdarskap som anges beträffande förvaltningsdomstolarna bör gälla även för andra myndigheter eller organ med anknytning till förvaltningsrättsliga ärenden, såsom t.ex. Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd.

#### *Ställföreträdarens misskötsamhet m.m.*

Som ovan nämnts är de tre kategorier av nya ställföreträdare som utredningen föreslår för beslutsoförmögna vuxna – framtidsfullmäktig, vårdombud och anhöriga – inte att jämföras med ombud i processuellt hänseende. Detsamma gäller naturligtvis gode män och förvaltare. En effekt av detta är att de, som redan sagts, inte som vanliga rättegångsombud kan avvisas p.g.a. oredlighet, oskicklighet, oförstånd eller olämplighet (jfr 12 kap. 5 § RB och 48 § förvaltningsprocesslagen).

Emellertid finns särskilda regler i de bakomliggande ställföreträdarlagarna som tar sikte på motsvarande situationer (se 11, 14 och 17 §§ LSH respektive LSV). En domstol eller någon annan rättsvårdande myndighet som finner att den enskilde är i behov av god man (eller en ny god man) bör vara oförhindrad att anmäla förhållandet till överförmyndaren eller vända sig till behörig domstol. Skäl kan då finnas att vilandeförklara målet eller ärendet (jfr 32 kap. 5 § RB,

jfr Wennergren s. 402). Krav kan inte ställas på en domstol eller en annan rättsvårdande myndighet att iaktta hur ställföreträdarens agerande kan tänkas vara förenligt med den enskildes förmodade eller tidigare uttryckta vilja annat än i graverande undantagsfall (jfr 22 § LSH och 20 § LSV).

#### *Om uppenbart ogrundade ansökningar*

En talan bedöms ibland vara av sådan beskaffenhet att den anses vara uppenbart ogrundad. Så kan tänkas vara fallet, om det är en person med mycket grava brister i beslutsförmågan som står för yrkandet eller ansökningen. Det kan i vissa fall te sig ofruktbart att då dra i gång en procedur som syftar till att utse en ställföreträdare i målet eller ärendet, alternativt undersöka om någon sådan redan finns tillgänglig.

Skäl kan finnas att i sådana fall avgöra målet omedelbart (se t.ex. 42 kap. 5 § RB) i stället för att närmare undersöka om parten är i ett sådant skick att han eller hon skall anses sakna behörighet att föra sin egen talan. Avvisning på den grunden att vederbörande skall anses sakna processbehörighet bör följaktligen ibland kunna undvaras.

Försiktighet bör dock iakttas vid en sådan rättstillämpning; i de fall då den enskildes talan efter vissa tillåtna justeringar av uppenbara missförstånd o.d. inte längre skulle kunna anses uppenbart ogrundad, bör naturligtvis frågan om processbehörigheten väckas.

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

### 12.1 Bakgrund

Uppdrag som förordnad förmyndare, god man eller förvaltare är alltid knutet till en viss person som har att utföra de uppgifter som ställföreträderskapet innebär. En förordnad ställföreträdare anses inte genom t.ex. en fullmakt kunna låta någon annan person överta det övergripande ansvaret för ställföreträderskapet. Uppdraget är med andra ord personligt och den som är förordnad till god man eller förvaltare har ansvaret för att huvudmannens behov och intressen tillgodoses på bästa sätt. En sådan ordning är naturlig, eftersom det är den förordnade ställföreträdaren som efter överförmyndarens och rättens lämplighetsprövning har fått förtroendet att ha hand om huvudmannens ekonomiska eller personliga angelägenheter. Ur den hjälpbehövandes synvinkel är det viktigt att han vet vem han skall vända sig till för att få hjälp.

Den omständigheten att godmanskap och förvaltarskap är personliga uppdrag kan under vissa förhållanden ge upphov till problem. En förordnad ställföreträdare kan t.ex. drabbas av sjukdom och vara ur stånd att sköta sin huvudmans angelägenheter under en kortare tid. En ställföreträdare kan vidare behöva företa resor under vilka han tillfälligt är förhindrad att utföra sitt uppdrag. Det kan också uppkomma frågor som den gode mannen eller förvaltaren inte klarar av att lösa trots att de i och för sig ligger inom ställföreträderskapets ramar. Så kan vara fallet om den hjälpbehövande hamnar i en tvist som fordrar kvalificerad juridisk hjälp.

Utredningens förslag innebär att nya ställföreträdarformer införs på såväl det ekonomiska som det personliga området, nämligen framtidsfullmäktige, vårdombud och anhöriga ställföreträdare. Dessa personer kan i likhet med förordnade förmyndare, gode män och förvaltare också behöva sätta någon annan i sitt ställe.

I avsnitt B 12.2–5 behandlas möjligheterna för förordnade förmyndare, gode män, förvaltare, framtidsfullmäktige, vårdombud och

anhöriga ställföreträdare att inom ramen för sitt uppdrag anlita hjälp av utomstående personer.

I avsnitt B 12.6 behandlas den problematik som uppkommer då en vårdnadshavare genom en oförutsedd händelse blir förhindrad att utöva vårdnaden om ett barn.

## 12.2 Olika former av uppdragstagare

En person som behöver hjälp att uträtta ett ärende kan välja mellan olika former av biträde. De olika formerna av biträde kan delas in i två huvudgrupper. Den första gruppen av biträden handlar i huvudmannens namn, medan den andra gruppen handlar i eget namn.

### *Uppdragstagaren handlar i huvudmannens namn*

Gruppen av personer som handlar i huvudmannens namn kan i sin tur delas upp i personer som utför sitt uppdrag med stöd av fullmakt och de som fungerar som bud åt huvudmannen. Gemensamt för de båda uppdragstagarna är att de inför tredje man förklarar eller att det annars står klart att de handlar i huvudmannens och således inte i eget namn.

En fullmäktig kan utföra i princip vilka uppdrag som helst för huvudmannens räkning. Beroende på fullmaktens omfattning kan en fullmäktig göra självständiga överväganden och binda huvudmannen vid de rättshandlingar som han beslutar att företa. Ett bud däremot är en mera osjälvständig uppdragstagare som inte får fatta några självständiga beslut. I stället har han att verkställa de åtgärder som huvudmannen instruerar honom att utföra. Budet handlar alltså inom förhållandevis snäva ramar och kan, till skillnad från fullmäktigen, inte ges något mera omfattande handlingsutrymme.

I vissa avseenden kan gränsen mellan fullmäktig och bud vara svår att dra. Så länge uppdragstagaren innehar en skriftlig fullmakt uppstår naturligtvis inte några gränsdragningsproblem, men när fullmakten endast meddelas muntligen kan det vara svårt att avgöra huruvida huvudmannen avsett göra uppdragstagaren till fullmäktig eller bud. Tveksamheter torde främst uppkomma när det rör sig om enkla och alldagliga företeelser som skall utföras. En person som uppdrar åt någon annan att för huvudmannens räkning sälja en bil måste som regel anses ha gett fullmakt åt den andre att utföra upp-



draget, i synnerhet om uppdragsgivaren har lämnat särskilda instruktioner om lägsta godtagbara pris etc. Om däremot en person ber en kollega att göra ett alldagligt inköp till honom, kan det ifrågasättas om kollegan skall uppfattas som fullmäktig eller som ett bud. Med hänsyn dels till värdet på det som skall inköpas, dels till de snäva gränser som omgärdar uppdraget kan man knappast tala om ett fullmaktsförhållande. Under förutsättning att kollegan uppger att han handlar på annans vägnar torde han i stället vara att betrakta som bud.

#### *Uppdragstagaren handlar i eget namn*

Gruppen av personer som handlar i eget namn kan också delas upp i två kategorier som motsvarar den ovan gjorda distinktionen mellan fullmäktig och bud. Gemensamt för de båda kategorierna är att de inför tredje man inte berättar att de företräder någon annan.

När det gäller personer som i eget namn träffar avtal för annans räkning motsvaras fullmäktigen något förenklat av kommissionären. Enligt 4 § första stycket lagen (1914:45) om kommission förstås med kommissionär den som åtagit sig uppdrag att för annans räkning men i eget namn försälja eller inköpa varor, värdepapper eller annan lös egendom. Den, för vars räkning försäljningen eller inköpet sker, kallas kommittent.

Genom det avtal, som kommissionären, för kommittentens räkning men i eget namn, ingår med tredje man, förvärvar denne enligt 56 § första stycket i nämnda lag fordringsrätt mot kommissionären och inte i vidare mån än som följer av 56 a § i samma lag mot kommittenten.

Den väsentliga skillnaden mellan fullmaktsförhållandet och kommissionsförhållandet är att kommissionären blir ansvarig för avtalets fullgörande gentemot tredje man. För tredje man blir alltså kommissionären medkontrahent till skillnad från fullmaktsfallet där fullmäktigen aldrig blir avtalspart. Ersättningskyldighet kan dock uppkomma, se 25 § avtalslagen.

Kommissionärskapet uppkommer genom kommissionsavtalet mellan kommissionären och kommittenten. Ett sådant avtal kräver inte någon särskild form och kan således vara muntligt. Avtalet bestämmer kommissionärskapets omfång. T.ex. kan kommittenten i avtalet ange att en vara inte får avyttras om inte ett visst lägsta pris

har erhållits, jfr vad som gäller befogenheten vid fullmaktsförhållanden.

I likhet med vad som ovan sagts om förhållandet när någon agerar i uppdragsgivarens namn kan det ibland uppstå situationer då fråga uppkommer om en person är kommissionär eller på något annat sätt i eget namn uppträder för någon annans räkning. Någon regelrätt motsvarighet till budet finns inte i de situationer då uppdragstagaren handlar i eget namn. Det förefaller emellertid inte rimligt att tala om kommission i t.ex. de situationer då en person ber någon annan att köpa en dagstidning. Med hänsyn härtill finns det således situationer då man inte kan tala om att någon uppträder som kommissionär utan snarare som en "osjälvständig uppdragstagare". Denne osjälvständige uppdragstagare motsvarar budet på så sätt att hans uppdrag vanligtvis rör alldagliga företeelser och bestäms av snäva ramar.

#### *Budets och den osjälvständige uppdragstagarens ansvar för skada*

Regler om en fullmäktigs respektive en kommissionärs skyldighet att ersätta skada finns i avtalslagen och 18 kap. handelsbalken respektive i kommissionslagen.

Såväl bud som osjälvständiga uppdragstagare kan anförtros redovisningsmedel av sin huvudman, och de kan göras ansvariga för den skada som de vållar sin huvudman genom att t.ex. tappa pengarna. Beträffande förhållandet till tredje man uppkommer frågan huruvida tredje man kan begära ersättning av ett bud eller en osjälvständig uppdragstagare för det fall han drabbas av en skada till följd av uppdragstagarens handlande.

När det gäller osjälvständiga uppdragstagare vet inte tredje man att det finns någon uppdragsgivare i bakgrunden. Den osjälvständige uppdragstagaren är således tredje mans motpart och den person som krav på ersättning för skada i anledning av ett avtalsförhållande kan riktas mot.

Budet är en rättsfigur som omgärdas av få regler. I 32 § andra stycket avtalslagen föreskrivs att den som avger en viljeförklaring genom ett bud inte blir bunden av viljeförklaringen, om budet förvanskar denna vid överbringandet till tredje man. Denna regel om mottagarens ställning brukar motiveras med att den som litar på någon som säger sig handla som bud för någon annan därmed underkastar sig risken för att det föregivna budet alls inte har något upp-

drag eller framför sitt bud felaktigt (se Hugo Tiberger, Mellanmansrätt, 1992, s. 31). Tredje man anses dock kunna göra budet ansvarigt för culpa enligt allmänna skadeståndsregler, a.a. a.s.

### **12.3 Förordnade ställföreträdarens möjlighet att anlita utomstående personer för fullgörandet av sitt uppdrag**

Ovan har kort redogjorts för de situationer då en förordnad ställföreträdare kan behöva ta hjälp av någon annan för att tillgodose huvudmannens behov.

Den förordnade ställföreträdarens uppdrag skiljer sig från många andra ställföreträdaruppdrag genom att hans rätt att företräda en annan person grundar sig på en myndighets förordnande och inte på en viljeförklaring från huvudmannen. En förmyndare, god man eller förvaltare brukar med hänsyn härtill inte räknas till den krets av personer som ibland benämns mellanmän. Hit hör i stället personer som företräder en annan med stöd av t.ex. fullmakt. En fullmaktsgivare bestämmer själv inom vilka gränser fullmäktigen skall få handla medan den förordnade ställföreträdarens behörighet att agera för sin huvudmans räkning ytterst begränsas av reglerna i föräldrabalken. När det gäller godmanskap skall framhållas att huvudmannen fortfarande kan ha kvar sin rättsliga handlingsförmåga, och han kan därför genom att utfärda en fullmakt välja att utvidga det område inom vilket den gode mannen får rättshandla för hans räkning. Det skall dock betonas att i en sådan situation agerar den gode mannen inte i kraft av sitt godmanskap utan som fullmäktig, vilket innebär att reglerna i bl.a. 11 kap. föräldrabalken inte är tillämpliga.

Ett uppdrag som fullmäktig är i likhet med ett uppdrag som förordnad ställföreträdare ett personligt uppdrag. Dock kan en fullmäktig under vissa förhållanden sätta någon annan i sitt ställe. Så är fallet om fullmakten är utställd på "N.N. eller den som han sätter i sitt ställe". Genom en sådan formulering har fullmaktsgivaren accepterat att fullmäktigen vid eget förfall får ge någon annan rätt att företräda huvudmannen och han behöver inte utfärda en särskild fullmakt till den nya fullmäktigen.

När det gäller förordnade ställföreträdare finns inte någon lagfäst möjlighet för ställföreträdaren att sätta en annan person i sitt ställe. Anledningen torde vara att ställföreträdarskapet bygger på

en myndighets förordnande och ett sådant beslut kan inte den förordnade ställföreträdaren självsvåldigt ändra på.

Förordnade ställföreträdare är naturligtvis inte hänvisade till att helt och hållet på egen hand utföra de sysslor som ställföreträdareuppgiften innebär. En god man kan sålunda anlita ett bud för olika uppgifter utan att han därmed anses ha överlåtit sin rätt att företräda huvudmannen på budet. Den förordnade ställföreträdaren kan anlita t.ex. en anhörig för att sätta in pengar på den hjälpbehövandes bankkonto, hämta ut postförsändelser, betala räkningar och se till att den hjälpbehövande har tillgång till fickpengar. Beträffande betalning av räkningar och förmedling av fickpengar förutsätter dessa åtgärder i princip att den förordnade ställföreträdaren har försett budet med kontanter.

I doktrinen betecknas ofta budet som en person som har att osjälvständigt och utan ändringar eller tillägg muntligen överbringa meddelanden från en till en annan (se Hugo Tibergh, a.a., s.30 f). Var gränsen mellan bud och en fullmäktig går är, som framhållits ovan, inte helt enkelt att säga. En väsentlig skillnad är dock att fullmäktigen många gånger har möjlighet att, inom ramen för fullmakten, göra egna överväganden om vilket sätt som är lämpligast att handla på. Fullmäktigen kan med andra ord binda huvudmannen vid rättshandlingar som han inte i detalj har förankrat hos denne. Fullmaktsgivaren kan emellertid genom inskränkande föreskrifter starkt beskära fullmäktigens handlingsutrymme så att gränsen mot bud endast blir skenbar.

Ett bud är naturligtvis inte lika användbart som en fullmäktig. Budet måste nämligen i princip ges förhållandevis detaljerade instruktioner om vilka viljeförklaringar som skall vidarebefordras till tredje man. En fullmäktig däremot kan ges mycket vida ramar att handla inom, och det är endast inskränkande villkor i fullmakten som begränsar fullmäktigens möjlighet att binda huvudmannen vid olika rättshandlingar.

Ett bud till en förordnad ställföreträdare kan sålunda inte fatta några självständiga avgöranden inom ramen för ställföreträdarskapet, utan är att betrakta som någon som verkställer den förordnade ställföreträdarens beslut. I linje med vad som nu anförts torde det emellertid inte möta något hinder att den förordnade ställföreträdaren uppdrar åt t.ex. vårdpersonalen på ett särskilt boende att köpa all dagliga saker som hygienartiklar, tidningar, frukt, tobak etc. till den hjälpbehövande. En sådan ordning förutsätter att den förordnade ställföreträdaren med jämna mellanrum överlämnar pengar till

personalen och i samband därmed klart anger vad för slags varor och tjänster som skall införskaffas för den hjälpbehövandes räkning. Tanken om budets osjälvständighet får inte drivas så långt att den hindrar ett praktiskt utförande av uppdraget.

I de tänkta fallen ankommer det inte på vårdpersonalen att för den enskildes räkning ingå avtal om köp på kredit i avvaktan på att den förordnade ställföreträdaren skjuter till pengar. I detta sammanhang skall dock nämnas principen om negotiorum gestio (handhavande av annans angelägenhet utan uppdrag). Enligt denna princip kan en person under vissa förhållanden rättshandla för en annan persons räkning utan uppdrag från huvudmannen eller dennes ställföreträdare.

Ovan har de tänkta uppdragstagarna betraktats som bud, vilket förutsätter att personen i fråga presenterar sig som bud för tredje man eller det på något annat sätt framgår för denne att personen är bud. Det torde dock vara minst lika vanligt att t.ex. en hemhjälp som köper matvaror åt en hjälpbehövande inte berättar vem maten i själva verket är avsedd för. I en sådan situation blir vad som ovan sagts om ”osjälvständiga uppdragstagare” tillämpligt.

#### **12.4 Förordnade ställföreträdarens möjlighet att låta utomstående personer fatta egna beslut i frågor som ankommer på ställföreträdaren**

**Förslag:** I 11 kap. 23 § föräldrabalken införs bestämmelser, enligt vilka gode män och förvaltare vid eget tillfälligt förhinder eller vid behov av hjälp i en viss, särskilt angiven angelägenhet får ge fullmakt åt annan att i den enskildes namn företa rättshandlingar. En förordnad ställföreträdare kan dock inte bemyndiga en fullmäktig att företa andra rättshandlingar än ställföreträdaren själv kan företa.

Fullmakten skall vara skriftlig och vara ställd till en eller flera namngivna personer. Avser fullmakten rätt att i en viss, särskilt angiven angelägenhet förvalta den enskildes egendom får dock fullmakten ställas till en bank eller ett kreditmarknadsföretag eller ett värdepappersbolag.

En fullmakt som ges vid tillfälligt förhinder hos den förordnade ställföreträdaren får endast avse rätt att företa sedvanliga rättshandlingar som har anknytning till en persons dagliga livsföring.

Väljer den förordnade ställföreträdaren i ovan angivna situationer att, i stället för att utfärda fullmakt, uppdra åt annan att i eget namn företa rättshandlingar på den enskildes vägnar gäller samma bestämmelser som ovan.

Oavsett regleringen i 11 kap. 23 § föräldrabalken i övrigt får en förordnad ställföreträdare, inom ramen för sitt förordnande, lämna och återkalla autogiromedgivanden och andra medgivanden till stående betalningsöverföringar.

En förordnad ställföreträdare kan inte med stöd av den föreslagna paragrafen överlåta åt annan att besluta i frågor som rör hälso- och sjukvård eller forskning.

Genom en hänvisning i 10 kap. 8 a § föräldrabalken görs 11 kap. 23 § föräldrabalken tillämplig också på förordnade förmyndare.

I föregående avsnitt har diskuterats den förordnade ställföreträdarens möjlighet att anlita ett bud eller en osjälvständig uppdragstagare för att underlätta utförandet av sitt uppdrag. Det har därvid konstaterats att det är oklart om ställföreträdaren kan överlåta på en sådan person att företa rättshandlingar på den hjälpbehövandes vägnar. Så länge det rör sig om vissa i förväg bestämda åtgärder som medhjälparen skall utföra torde några större problem inte uppstå. I vissa situationer kan det emellertid uppstå behov av att låta den förordnade ställföreträdaren överlåta en mera generell beslutanderätt åt någon utomstående person, t.ex. när ställföreträdaren får förhinder.

#### **12.4.1 Förordnade ställföreträdares behov av att kunna överlåta beslutanderätt till annan**

En god man som på grund av t.ex. ändrade arbetsförhållanden eller långvarig sjukdom har svårt att klara av sitt uppdrag bör begära sitt entledigande eller i vart fall verka för att det förordnas ytterligare en ställföreträdare för den hjälpbehövande. I det följande avses med förhinder enstaka händelser som innebär att den förordnade ställföreträdaren inte kan utföra sitt uppdrag under en tidsperiod som sträcker sig från några dagar till någon eller några veckor.

I ett okomplicerat godmanskap eller förvaltarskap inskränker sig den förordnade ställföreträdarens uppgifter vanligen till att sköta den hjälpbehövandes ekonomi och att besöka denne med jämna mellanrum för att förvissa sig om att allt står väl till. Ett kortare förfall för

den gode mannen eller förvaltaren vållar under sådana förhållanden sällan några större problem. Ställföreträdaren kan sålunda genom att tidigarelägga betalningen av månadens räkningar undvika att förfallodagen kolliderar med t.ex. en planerad semesterresa. Vidare kan den förordnade ställföreträdaren anlita ett bud som verkställer t.ex. betalning av räkningar under förutsättning att ställföreträdaren har försett denne med kontanter.

I ett mera krävande uppdrag som god man eller förvaltare kan emellertid även en kortare bortovaro hos ställföreträdaren ge upphov till problem. Problem kan även uppstå i ett okomplicerat ställföreträdarskap vid ett längre förfall för den förordnade ställföreträdaren.

Beslut av större betydelse för den enskilde, t.ex. försäljning av hus eller bostadsrätt eller ansökan om olika former av bidrag, behöver sällan fattas med mycket kort varsel. Inte heller beslut i personliga angelägenheter, t.ex. begäran om handikapphjälpmedel, är något som normalt kräver omedelbar åtgärd. De hjälpbehov som kan behöva tillgodoses hos den enskilde under den förordnade ställföreträdarens frånvaro torde i stället röra förhållandevis enkla, praktiska ekonomiska frågor. I flera fall kan ett bud eller en osjälvständig uppdrags-tagare utföra ärendena, men ibland krävs det att ersättaren kan fatta egna beslut. Det kan härvid handla om att någon måste utföra sedvanliga betalningar för hyra, elektricitet, dagstidning etc. för den enskildes räkning, när tillgång till kontanter inte finns, göra vissa inköp eller ta ut fickpengar från banken till huvudmannen.

#### *Tillfällig ersättare för förordnade förmyndare, gode män och förvaltare*

Som framhållits ovan torde det främst vara enkla, praktiska problem kring huvudmannens dagliga livsföring som måste åtgärdas under den förordnade ställföreträdarens frånvaro. Den behörighet som en ersättare främst är i behov av är sålunda att kunna lyfta medel på den hjälpbehövandes konto för att kunna sköta dennes ekonomiska angelägenheter. Rätt för annan än den förordnade ställföreträdaren att lyfta medel som tillhör den hjälpbehövande är emellertid ett känsligt ämne. Det råder i dag osäkerhet kring frågan huruvida någon annan än den förordnade ställföreträdaren får disponera över de medel som finns på huvudmannens konto. I praktiken förekommer det att banker tillåter att t.ex. anhöriga till gode män och förvaltare företar transaktioner med den hjälpbehövandes konto i syfte att betala dennes räkningar, ibland under förutsättning att banken

förmedlar betalningsuppdraget. En förordnad ställföreträdare torde emellertid inte kunna kräva att en bank skall acceptera att någon annan än ställföreträdaren får disponera den hjälpbehövandes medel.

Så länge den enskilde är kapabel att själv fatta beslut kan han vid den gode mannens förfall uppdra genom fullmakt åt en ersättare att ha hand om ekonomiska frågor. Det kan emellertid ifrågasättas, om en hjälpbehövande som en gång har fått den trygghet som en god man innebär själv skall behöva ordna med en ersättare för det fall den gode mannen får förhinder.

Om den enskilde inte är beslutskompetent måste under alla förhållanden andra lösningar sökas. En lösning är att överförmyndaren tillfälligt förordnar någon annan till god man för den hjälpbehövande. En sådan ordning framstår dock som onödigt byråkratisk och osmidig – i synnerhet om det endast rör sig om ett förfall som varar någon vecka.

En annan lösning är att den förordnade ställföreträdaren ges en i lag fastställd möjlighet att inom vissa ramar själv – i förekommande fall efter inhämtande av samtycke från huvudmannen – uppdra åt någon utomstående att företa rättshandlingar för den hjälpbehövandes räkning. Denna lösning innebär att man i viss mån fjärrar sig från tanken att förmyndarskap, godmanskap och förvaltarskap skall vila på ett myndighetsbeslut som pekar ut en viss person som ställföreträdare när den hjälpbehövande inte själv kan utse en fullmäktig. Med den nu diskuterade lösningen blir det i stället den förordnade ställföreträdaren som utan medverkan från någon myndighet utser en tillfällig representant.

*Förordnade ställföreträdares behov av att kunna uppdra åt en utomstående att biträda den hjälpbehövande i en särskild angelägenhet*

En förordnad ställföreträdare som inser att han inte själv klarar av att tillgodose den hjälpbehövandes intresse i en viss angelägenhet kan ha behov av att anlita extern hjälp.

En av de vanligaste situationerna då extern hjälp kan behövas är då den enskilde hamnar i en tvist. Antag t.ex. att den enskilde efter att ha sålt sin fastighet blir krävd på ersättning för fel i den försålda egendomen. Om den förordnade ställföreträdaren känner att han inte klarar av att tillvarata den enskildes intressen i en sådan fråga, kan det uppstå behov av att söka hjälp hos t.ex. en advokat. Det torde vara okontroversiellt att den förordnade ställföreträdaren kan



ta kontakt med en advokat för att erhålla rådgivning. Skall advokaten sköta förhandlingar med motparten behövs normalt en fullmakt som ger honom rätt att för klientens, dvs. den hjälpbehövandes, räkning företa olika former av rättshandlingar, t.ex. ingå en förlikning. Kan den hjälpbehövande inte själv utfärda en fullmakt till advokaten, uppkommer frågan om den förordnade ställföreträdaren kan göra det i kraft av sitt ställföreträdarskap. Ändamålsskäl talar för att så bör vara fallet. För att undanröja eventuella oklarheter i denna fråga bör det enligt utredningens mening införas en i lag fastslagen möjlighet att utfärda fullmakt för någon annan i den hjälpbehövandes namn. Det bör även vara möjligt för den förordnade ställföreträdaren att uppdraga åt någon utomstående att i eget namn företa rättshandlingar på den enskildes vägnar.

En annan vanlig situation då en förordnad ställföreträdare kan behöva anlita experthjälp är då han vill låta en bank förvalta t.ex. en aktieportfölj som tillhör den hjälpbehövande.

När det gäller den förordnade ställföreträdarens möjlighet att uppträda som ställföreträdare för sin huvudman i en process och företa processhandlingar finns i dag regler i 11 kap. 1 §, 20 kap. 14 § och 21 kap. 1 § rättegångsbalken. I avsnitt B 11 föreslås vissa ändringar av dessa regler.

#### *Autogiro och andra stående betalningsöverföringar*

I samband med att fullmakter behandlas bör s.k. autogiromedgivanden uppmärksammas. Ett autogiromedgivande torde nämligen vara att betrakta som en fullmakt från gäldenären till borgenären, eftersom borgenären medges rätt att lyfta ett visst, överenskommet belopp från gäldenärens konto.

Autogiro är en form av stående betalningsöverföring. Andra former av stående betalningsöverföringar, dvs. de fall där kontohavaren ger sin bank i uppdrag att periodiskt överföra pengar till ett annat konto, har en likartad rättslig innebörd.

Autogiro och andra stående betalningsöverföringar är centrala hjälpmedel för att en förordnad ställföreträdare på ett enkelt och effektivt sätt skall kunna biträda den enskilde med hjälp i samtliga ekonomiska angelägenheter som omfattas av förordnandet, och således inte endast angelägenheter som har anknytning till den enskildes dagliga livsföring. Det är därför viktigt att dessa betalningsformer hålls fria för den förordnade ställföreträdaren, oavsett hur

man i övrigt ser på ställföreträdarens möjlighet att genom fullmakt anlita hjälp av andra.

I avsnitt B 6.4 behandlas autogiromedgivanden och andra stående betalningsöverföringar som anordnats av den enskilde under den tid då han fortfarande hade sin beslutsförmåga i behåll. I princip förlorar ett medgivande till stående betalningsöverföringar sin giltighet sedan den som lämnat dessa har förlorat sin rättsliga handlingsförmåga, men beträffande autogiromedgivanden och andra stående betalningsöverföringar som tar sikte på sedvanliga rättshandlingar med anknytning till den enskildes dagliga livsföring eller innebär insättningar hos bank eller kreditmarknadsföretag har utredningen i avsnitt B 6.4. föreslagit att dessa uppdrag skall ha fortsatt giltighet även sedan den enskilde har förlorat sin beslutsförmåga, se förslaget till reglering i 1 kap. 23 § LFA. En god man kan dock upphäva och ändra sådana uppdrag med stöd av det allmänna undantaget ovan.

*Verkan av att en förordnad ställföreträdare ges möjlighet att uppdra åt någon utomstående att rättsbehandla för den hjälpbehövandes räkning*

I dag kan överförmyndaren vid behov förordna fler än en (förordnad) förmyndare, god man eller förvaltare, se 10 kap. 8 § och 11 kap. 13 § föräldrabalken. Denna möjlighet skulle kunna utnyttjas av överförmyndaren vid förfall m.m. för den ordinarie ställföreträdaren. En sådan lösning ter sig emellertid alltför omständlig och tynger överförmyndaren med onödigt arbete.

Utredningen föreslår att det i 11 kap. 17 § föräldrabalken införs en möjlighet för överförmyndaren att vid en förordnad förmyndares, god mans eller förvaltares sjukdom eller annat förfall förordna en god man i den ordinarie ställföreträdarens ställe, se författningskommentaren till nämnda lagrum.

En tredje möjlighet är att utrusta den förordnade ställföreträdaren med en uttrycklig rätt att själv anlita extern hjälp vid behov.

Den förordnade ställföreträdarens rättshandlingar för den enskildes räkning faller under reglerna i 11 kap. föräldrabalken, vilket innebär ett skydd för den enskilde. T.ex. blir rättshandlingar som företags utsidanför ställföreträdarens förordnande eller utan erforderligt samtycke inte giltiga mot den hjälpbehövande. Vidare är ställföreträdaren underkastad regler om redovisning av sitt uppdrag till överförmyndaren. En fullmakt som den förordnade ställföreträdaren utfärdar i den hjälpbehövandes namn till t.ex. en tillfällig ersättare innebär att

den utomstående personens rättshandlingar är att bedöma enligt vanliga fullmaktsregler. Föräldrabalkens regler får dock betydelse även i dessa fullmaktsförhållanden. Den förordnade ställföreträdaren kan nämligen inte uppdra åt en fullmäktig att företa rättshandlingar som ställföreträdaren inte själv kan företa. En förordnad ställföreträdare kan sålunda inte uppdra åt en fullmäktig att sälja huvudmannens fasta egendom med mindre överförmyndaren har gett sitt tillstånd. Inte heller kan en fullmäktig underlåta att inhämta huvudmannens samtycke i de fall så erfordras. På så sätt kommer föräldrabalkens regler att bilda en ram för vad fullmäktigen kan respektive inte kan göra.

Även om föräldrabalkens regler erbjuder förhållandevis gott skydd även i fullmaktsförhållandet kan det finnas betänkligheter mot att en förordnad ställföreträdare anlitar någon annan för att handha den enskildes angelägenheter. För att ytterligare värna om den enskilde kan det beträffande tillfälliga ersättare skapas regler som starkt inskränker de ramar som fullmäktigen får handla inom. Härigenom kan risken för missbruk av den enskildes medel kraftigt begränsas. När det gäller experthjälp i särskilda angelägenheter rör det sig vanligen om ett mycket avgränsat problemområde, t.ex. försäljning av viss egendom, och det är lätt för den förordnade ställföreträdaren att överblicka vilka åtgärder som fullmäktigen vidtar. Med hänsyn härtill finns det enligt utredningens uppfattning i båda fallen förutsättningar för att skapa bestämmelser om förordnade ställföreträdares möjlighet att, i ovan angivna situationer, utfärda fullmakter i den hjälpbehövandes namn.

Som framhållits ovan bör den förordnade ställföreträdaren inte vara hänvisad till att endast utnyttja fullmaktsinstitutet när han behöver extern hjälp. Om det är lämpligare, kan han anlita en självständig uppdragstagare som handlar i eget namn, t.ex. en bank som ges i uppdrag att i depå förvara och förvalta den enskildes värdepapper.

#### **12.4.2 Regler om förordnade ställföreträdares rätt att uppdra åt annan att rättshandla på den enskildes vägnar**

Som framgått ovan bör enligt utredningens uppfattning en förordnad ställföreträdare, som får förhinder eller behöver experthjälp, få uppdra åt någon utomstående att företa rättshandlingar inom ramen för ställföreträderskapet. Bestämmelser härom bör införas i förslaget till 11 kap. 23 § föräldrabalken beträffande gode män och förvaltare.

Genom en hänvisning i förslaget till 10 kap. 8 a § föräldrabalken föreslås regleringen i 11 kap. 23 § föräldrabalken bli tillämplig också på förordnade förmyndare. Regleringen i 11 kap. 23 § föräldrabalken blir alltså inte tillämplig på föräldrar som är förmyndare. Föräldrars möjlighet att överlåta beslutanderätt på sina barns vägnar sträcker sig nämligen ibland längre än förordnade ställföreträdarens.

Gemensamt för tillfälliga ersättare och experter är att deras uppdrag bör framgå av en skriftlig fullmakt eller ett skriftligt uppdragsavtal. Överförmyndaren behöver inte tillfrågas innan en fullmakt utfärdas eller uppdragsavtal träffas.

Uppdragstagaren behöver alltså inte godkännas av överförmyndaren, men det ankommer naturligtvis på den förordnade ställföreträdaren att förvissa sig om att den som han sätter i sitt ställe verkligen klarar av uppgiften. Däremot är det ett krav att den hjälpbehövande ger sitt samtycke till att en viss person av en god man utses till ersättare, om det inte är uppenbart att han saknar förmåga att ta ställning i frågan. För det fall den enskilde har en förordnad förmyndare eller en förvaltare behövs inte samtycke från den hjälpbehövande. Dock skall den förordnade ställföreträdaren naturligtvis samråda med den enskilde enligt reglerna i nuvarande 12 kap. 7 § föräldrabalken.

Den förordnade ställföreträdarens förordnande utgör en yttersta gräns för vilken behörighet som kan ges till den utomstående personen i fullmakten eller uppdragsavtalet. Det är sålunda inte möjligt för en fullmäktig att sälja den enskildes fasta egendom om inte överförmyndaren ger sitt tillstånd och den enskilde i förekommande fall ger sitt samtycke till åtgärden.

I sammanhanget bör dock nämnas att en beslutskompetent huvudman naturligtvis själv kan utfärda en fullmakt till vem han vill, och i en sådan fullmakt kan fullmäktigen ges i uppdrag att försälja t.ex. en fastighet utan att överförmyndaren behöver kontaktas.

Även om den externa hjälpen anlitas utan inblandning av överförmyndaren, finns det ingenting som hindrar att den förordnade ställföreträdaren samråder med överförmyndaren innan han anlitar någon utomstående till att rättshandla på den enskildes vägnar. Skulle det visa sig att uppdragstagaren inte är lämplig för uppgiften, kan överförmyndaren ta kontakt med den förordnade ställföreträdaren och begära att någon annan ges uppdraget. Om ställföreträdaren inte hör av sig till överförmyndarens begäran, kan överförmyndaren ytterst välja att entlediga den förordnade ställföreträdaren och utse någon annan. Fullmakten och uppdraget blir inte ogiltiga för att den för-

ordnade ställföreträdaren entledigas, men de kan återkallas av en ny förordnad ställföreträdare, eventuellt först efter samtycke från huvudmannen.

#### *Tillfällig ersättare för förordnade förmyndare, gode män och förvaltare*

En tillfällig ersättare vid kortare förfall för den förordnade ställföreträdaren bör endast få företa rättshandlingar i ekonomiska angelägenheter som inte kan anstå till dess den ordinarie ställföreträdaren återkommer. Det handlar härvid om att ersättaren skall sörja för att den enskildes mest trängande ekonomiska behov blir tillgodosedda. Härmed avses sedvanliga rättshandlingar med anknytning till en persons dagliga livsföring, dvs. sådana rättshandlingar som avses i den föreslagna 11 kap. 7 § tredje stycket föräldrabalken. Ersättaren kan således utföra sedvanliga betalningar för hyra, livsmedel, elektricitet, försäkringar, TV-licens, kläder, hygienartiklar, vårdavgifter, färdtjänst, försäkringar etc. Vidare kan ersättaren ta ut kontanter från banken för att förse den hjälpbehövande med fickpengar. Den tillfällige ersättaren kan med andra ord företa samma rättshandlingar som en anhörigställföreträdare enligt 2 kap. i förslaget till lag om framtidsfullmakter och anhöriga ställföreträdare i vissa ekonomiska angelägenheter, se 2 kap. 2 § LFA. En närmare analys av begreppet ”rättshandling som sedvanligen företas med anknytning till en persons dagliga livsföring” ges i avsnitt B 7.3.1.

I förslaget till 11 kap. 7 § fjärde stycket föräldrabalken och 2 kap. 8 § LFA finns ett godtroskydd till tredje mans förmån. Godtroskyddet innebär att en rättshandling blir gällande mot huvudmannen även om den inte har haft anknytning till den enskildes dagliga livsföring. Detta under förutsättning att tredje man varken insåg eller borde ha insett det rätta förhållandet. När det gäller tillfälliga ersättare för förordnade ställföreträdare bör samma regler gälla, dvs. har tredje man grundad anledning att tro att den tillfällige ersättaren företar en rättshandling som har anknytning till den enskildes dagliga livsföring blir huvudmannen bunden även om det i efterhand kan konstateras att rättshandlingen var av annat slag.

En ersättare får inte fatta några beslut om hur den enskildes ekonomi skall organiseras, t.ex. besluta om köp eller försäljning av aktier eller andra värdepapper. Ersättaren får inte heller företräda den hjälpbehövande i rättsliga angelägenheter. Detta innebär att ersättaren

inte får föra den enskildes talan vid domstol eller kronofogdemyndighet.

För att kunna fullgöra sina uppgifter får ersättaren i *behövlig utsträckning* lyfta inkomst och avkastning av egendom som tillkommer den enskilde och ta i anspråk banktillgodohavanden, dock endast i den mån medlen i fråga skulle ha varit tillgängliga för den ordinarie ställföreträdaren. Det innebär att ersättaren kan utnyttja s.k. "fria konton" för att sköta den enskildes ekonomiska angelägenheter. Med att lyfta medel bör likställas att ersättaren använder bank- eller postgiro för att ombesörja betalning av den hjälpbehövandes räkningar. Däremot får ersättaren inte sälja värdepapper eller annan huvudmannen tillhörig egendom.

Som nyss framgått får ersättaren endast ta i anspråk den enskildes medel i den mån det behövs för att betala de räkningar som förfaller till betalning en viss månad. Han får vidare ta ut fickpengar som den hjälpbehövande kan tänkas förbruka de närmaste veckorna. En bank eller annan som förfogar över den hjälpbehövandes pengar får inte tillåta ett större uttag, om det finns anledning att tro att den enskilde inom den närmaste framtiden inte har behov att ingå rättshandlingar som motsvarar uttagets storlek. Uttagen skall med andra ord avse ändamål som har anknytning till den enskildes dagliga livsföring. Fickpengar ingår i den enskildes dagliga livsföring, och det ovan nämnda godtrosskyddet blir tillämpligt på uttag från den enskildes konto, om banken har anledning att tro att de uttagna medlen skall användas som fickpengar.

Ersättaren har visserligen inget redovisningsansvar i förhållande till överförmyndaren, men däremot i förhållande till huvudmannen, dvs. i praktiken den ordinarie ställföreträdaren. Det ankommer sålunda på ersättaren att spara kvitton och andra verifikat, vilka sedan skall överlämnas till den ordinarie ställföreträdaren som i sin tur har att redovisa dessa till överförmyndaren inom ramen för sin vanliga årsräkning.

Fullmakter till tillfälliga ersättare får endast ges till namngivna fysiska personer. Det är alltså inte tillåtet att utfärda en sådan fullmakt till "N.N. eller den som han sätter i sitt ställe". Däremot är det tänkbart att den förordnade ställföreträdaren ger fullmakt till "envar av X eller Y". Anledningen härtill är att överförmyndaren bör känna till vilka personer som kan komma att disponera den enskildes medel.

På samma sätt skall uppdragsavtal med den som handlar i eget namn träffas med en eller flera namngivna personer. Det är således inte möjligt att låta ett företag rättshandla på den enskildes vägnar.

Av framställningen ovan framgår att den förordnade ställföreträdaren inte får uppdra åt någon utomstående att mera permanent företa rättshandlingar på den hjälpbehövandes vägnar. Detta innebär att en god man inte kan uppdra åt t.ex. personal på den enskildes boende att tills vidare företa rättshandlingar på den enskildes vägnar. Vad som nu sagts hindrar naturligtvis inte att sådan personal utför tjänster i egenskap av bud eller osjälvständiga uppdragstagare. Beträffande verkan av fullmakter som upprättats före den föreslagna regleringens ikraftträdande hänvisas till författningskommentaren till ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna beträffande föräldrabalken.

#### *Hjälp i en särskild angelägenhet.*

I de situationer då den förordnade ställföreträdaren på grund av bristande kunskap eller erfarenhet inte anser sig kunna företräda den hjälpbehövande i en särskild angelägenhet bör han få anlita någon som är insatt i den aktuella problematiken. Ofta torde det röra sig om fall då den förordnade ställföreträdaren på den enskildes vägnar anlitar en advokat eller någon annan konsult som behöver fullmakt från den enskilde för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

Ett annat vanligt fall är att den förordnade ställföreträdaren vill låta en bank förvalta den hjälpbehövandes egendom, t.ex. aktier, för att i möjligaste mån säkerställa att värdet på denna skall utvecklas så gynnsamt som möjligt. Bankerna tillhandahåller härvid standardiserade avtal beträffande formerna för förvaltningen av den hjälpbehövandes värdepapper. För att kunna fullgöra förvaltningsuppdraget måste banken ibland för den enskildes räkning ingå rättshandlingar med tredje man, och bankernas förvaltningsavtal innefattar därför vanligen en rätt för banken att, under vissa villkor, ingå sådana avtal. Banken ges med andra ord en fullmakt att företräda den enskilde eller, kanske vanligare, ett uppdrag att för den enskildes räkning men i bankens namn träffa avtal med tredje man i dessa hänseenden. Det bör framhållas att det alltså inte är fråga om att banken skall företräda den enskilde i förhållande till banken själv.

Beträffande den förordnade ställföreträdarens möjlighet att enligt rättegångsbalken företräda sin huvudman inför domstolar i kraft av sitt ställföreträdarskap hänvisas till avsnitt B 11.

När det gäller behov av hjälp i särskilda angelägenheter bör den förordnade ställföreträdarens möjlighet att utfärda fullmakt för annan inte vara begränsad till att avse endast den enskildes ekonomiska angelägenheter. En god man kan sålunda ge fullmakt åt en advokat att företräda den enskilde i frågor som rör den enskildes personliga angelägenheter, t.ex. frågor om rätt till sociala förmåner. Däremot bör en god man som har till uppdrag att företräda den enskilde i personliga angelägenheter aldrig kunna uppdra åt någon annan att företräda den enskilde i frågor om hälso- och sjukvård eller forskning. En god man kan således inte lämna fullmakt åt annan att t.ex. besluta huruvida en viss operation får utföras.

I fullmakten respektive uppdragsavtalet bör anges i vilken angelägenhet uppdragstagaren får agera, t.ex. ”för den enskildes räkning försälja personbilen ABC 123”. Som framhållits ovan utgör den förordnade ställföreträdarens behörighet den yttersta gränsen för den behörighet som en uppdragstagare kan få. När det gäller fullmakter innebär detta i praktiken att fullmäktigen vid användandet av fullmakten måste kunna visa vilken behörighet den förordnade ställföreträdaren har. Detta sker lämpligen genom att fullmäktigen förses med en kopia av den förordnade ställföreträdarens förordnande.

Fullmakter och uppdragsavtal i särskilda angelägenheter skall som huvudregel vara ställda till namngivna fysiska personer. Finns det t.ex. flera konsulter på det företag som den förordnade ställföreträdaren avser att anlita, kan en fullmakt ställas ut på X, Y och Z. Från nyss nämnda huvudregel bör dock undantag göras för banker och kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag. I de situationer det blir aktuellt att låta t.ex. en bank förvalta den enskildes egendom får, som framgått ovan, den hjälpbehövande eller, om den hjälpbehövande saknar beslutsförmåga, den förordnade ställföreträdaren ställa fullmakten respektive uppdraget till banken som sådan.

#### *Autogiro och andra stående betalningsöverföringar*

Under avsnitt B 12.4.1 har autogiro och andra stående betalningsöverföringar behandlats. Härvid har konstaterats att det finns ett behov att förordnade ställföreträdare kan lämna och återkalla auto-



giromedgivanden och andra medgivanden till stående betalningsöverföringar.

I förslaget ovan anges att fullmakter på den enskildes vägnar skall vara ställda till en eller flera namngivna (fysiska) personer. Autogiro-medgivanden och andra medgivanden till betalningsöverföringar tar emellertid ofta sikte på juridiska personer, t.ex. ett bostadsaktiebolag eller en bank.

När det gäller autogiro-medgivanden och andra stående betalningsöverföringar intar dessa en särställning. De är närmast att betrakta som ett sätt att utföra en betalning och ger fullmäktigen/uppdragstagaren en mycket inskränkt behörighet. Enligt utredningens mening bör därför från huvudregeln att fullmakter skall vara ställda till en eller flera namngivna personer göras undantag för autogiro-medgivanden och andra stående betalningsöverföringar. En förordnad ställföreträdare bör med andra ord utan hinder av ovan nämnda huvudregel, inom ramen för sitt förordnande, få lämna autogiro-medgivanden och lämna medgivanden till andra stående betalningsöverföringar för den enskildes räkning. Han får också återkalla eller ändra autogiro-medgivanden och andra stående betalningsöverföringar.

#### *Ansvaret för uppdragstagarens åtgärder*

Tillfälliga ersättare och företrädare i särskilda angelägenheter handlar med stöd av fullmakt eller uppdragsavtal och är att betrakta som sysslomän. Deras rättshandlingar faller, som ovan framhållits, inte under reglerna i föräldrabalken, utan i stället gäller avtalslagens respektive kommissionslagens regler kompletterade av handelsbalkens bestämmelser om sysslomän. Förutom den föreslagna paragrafen i föräldrabalken som reglerar förordnade ställföreträdares möjlighet att anlita hjälp från utomstående får föräldrabalkens övriga regler betydelse på så sätt att den ordinarie ställföreträdaren inte kan överlåta större behörighet till uppdragstagaren än vad han själv har, se ovan.

För att fullmakter och avtal varom nu är fråga skall vara giltiga fordras skriftlighet. Muntlig fullmakt från en förordnad ställföreträdare till en tillfällig ersättare eller ett ombud i en särskild angelägenhet är med andra ord utan verkan. Likaså är ett uppdragsavtal ogiltigt om det inte har avfattats i skriftlig form. En rättshandling som visserligen företas inom ramen för medhjälparens uppdrag, men utanför den förordnade ställföreträdares förordnande, blir ogiltig.

Uppdragstagaren kan, som nämnts ovan, aldrig få större behörighet än den ordinarie ställföreträdaren. På samma sätt blir en rättshandling som uppdragstagaren företar utan erforderligt samtycke från den enskilde eller överförmyndaren ogiltig. Uppdragstagaren är nämligen skyldig att på samma sätt som den förordnade ställföreträdaren i förekommande fall inhämta samtycke från huvudmannen eller överförmyndaren. Om en förordnad ställföreträdare underlåter att inhämta huvudmannens samtycke, blir rättshandlingen ogiltig enligt nuvarande 11 kap. 5 § första stycket föräldrabalken. Samma sak bör således gälla, om en fullmäktig underlåter att inhämta samtycken.

Om uppdragstagaren vållar huvudmannen, dvs. den hjälpbehövande, någon skada i anledning av sitt uppdrag gäller inte skadeståndsregeln i 12 kap. 14 § föräldrabalken. I stället tillämpas regleringen i 18 kap. handelsbalken respektive reglerna i kommissionslagen.

Drabbas tredje man av skada till följd av att en rättshandling som en fullmäktig företagit inte blir gällande mot huvudmannen, gäller bestämmelserna i 25 § avtalslagen.

Den förordnade ställföreträdaren har som tidigare nämnts ett ansvar för att den som han ger fullmakt eller träffar avtal med är lämplig för uppdraget. Om den förordnade ställföreträdaren uppsåtligt eller av oaktsamhet skulle medverka till att en olämplig person blir t.ex. fullmäktig, kan han bli skadeståndsskyldig enligt bestämmelserna i 12 kap. 14 § föräldrabalken i förhållande till den hjälpbehövande.

Uppdragstagaren har ingen redovisningsskyldighet i förhållande till överförmyndaren. I stället skall han redovisa sitt uppdrag till huvudmannen, dvs. den hjälpbehövande, eller, vilket torde vara det vanligaste, till den förordnade ställföreträdaren som därefter tar hand om kvitton etc. och sparar dessa till den årliga redovisningen av ställföreträdarskapet.

#### *Uppdragstagarens rätt till ersättning*

En uppdragstagare har inte rätt till ersättning enligt reglerna i föräldrabalken. Överförmyndaren kan alltså inte besluta om ersättning till en uppdragstagare som en förordnad ställföreträdare utser. Huruvida ersättning skall utgå och hur stor den i så fall skall vara är således en fråga mellan den hjälpbehövande och uppdragstagaren. Enligt 18 kap. 5 § handelsbalken har en syssloman rätt till skäligt arvode och ersättning för sina utlägg.

## 12.5 Framtidsfullmäktiges, vårdombuds och anhöriga ställföreträdarens möjlighet att sätta någon annan i sitt ställe

**Förslag:** 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.

### 12.5.1 Framtidsfullmäktiges möjlighet att sätta någon annan i sitt ställe

I avsnitt B 6 behandlas utredningens förslag till lagstiftning om framtidsfullmakter.

En framtidsfullmakt är en fullmakt som träder i kraft vid den tidpunkt då fullmaktsgivaren varaktigt och i huvudsak är ur stånd att ha hand om de angelägenheter som fullmakten avser. En framtidsfullmakt kan avse såväl ekonomiska som personliga angelägenheter. Skall fullmakten omfatta rätt för fullmäktigen att fatta beslut om åtgärder inom hälso- och sjukvården skall detta särskilt anges i fullmakten.

Skulle det uppkomma stridiga intressen mellan fullmäktigen och fullmaktsgivaren kan en god man förordnas i fullmäktigens ställe, se 1 kap. 11 § tredje stycket LFA.

Den enskilde ges genom framtidsfullmaktsinstitutet stora möjligheter att själv utforma omfattningen av framtidsfullmakten, t.ex. att den endast skall gälla i ekonomiska frågor. Vidare kan han föreskriva att flera personer skall kunna företräda honom, eventuellt i en viss rangordning, eller att framtidsfullmäktigen själv får utse någon annan att utföra uppdraget. Det finns således inget som hindrar att en framtidsfullmakt ställs ut på "N.N. eller den som han sätter i sitt ställe". På så sätt kan framtidsfullmäktigen vid eget förfall eller vid behov av hjälp i en särskild angelägenhet anlita någon annan till att sörja för att den enskildes behov blir tillgodosedda. Har den enskilde utformat framtidsfullmakten på så sätt att framtidsfullmäktigen ges en generell rätt att sätta någon annan i sitt ställe, är det endast fullmäktigens behörighet som sätter gränserna för den beslutanderätt som kan överlåtas till annan. Till och med beslutanderätt i frågor som rör hälso- och sjukvård eller forskning bör kunna överlåtas till annan om framtidsfullmäktigen finner det lämpligt.

Om däremot fullmakten är ställd till endast en namngiven person, uppkommer frågan huruvida framtidsfullmäktigen kan överlåta åt någon annan att fatta beslut i den enskildes namn.

Enligt utredningens uppfattning kan fullmäktigen inte utan lagstöd eller föreskrift i fullmakten uppdra åt någon annan att mera generellt företräda den hjälpbehövande. I likhet med vad som ovan sagts beträffande förordnade förmyndare, gode män och förvaltare kan dock en framtidsfullmäktig anlita bud och osjälvständiga uppdragstagare utan att han därmed anses ha överlåtit företräderskapet på någon annan.

Om framtidsfullmäktigen varaktigt blir oförmögen att klara av uppdraget som framtidsfullmäktig, kan han anmäla situationen till överförmyndaren som då kan vidta åtgärder, t.ex. ta initiativ till att det förordnas en god man eller förvaltare för den hjälpbehövande. Rör det sig om ett mera tillfälligt förfall, t.ex. kortvarig sjukdom eller resa, är det knappast motiverat att förordna god man eller förvaltare. Då uppkommer ett behov för framtidsfullmäktigen att kunna utse någon annan i sitt ställe för att sköta praktiska frågor. Framför allt torde det handla om att någon skall kunna betala den hjälpbehövandes räkningar och se till att denne har tillgång till fickpengar, jfr vad som sagts ovan beträffande kortare förfall för förordnade ställföreträdare.

I likhet med förordnade ställföreträdare kan en framtidsfullmäktig hamna i en situation där han i den enskildes namn måste anlita extern hjälp, t.ex. advokathjälp i samband med att den hjälpbehövande dras in i en tvist. Vidare kan han vilja låta t.ex. en bank ta hand om förvaltningen av den enskildes egendom.

Med hänsyn till vad som nu har sagts bör den under avsnitt B 12.4.2 behandlade möjligheten för förordnade ställföreträdare att sätta någon annan i sitt ställe gälla också framtidsfullmäktige. Det innebär att en framtidsfullmäktig kan uppdra åt någon annan att i den hjälpbehövandes namn företa rättshandlingar som har anknytning till den enskildes dagliga livsföring. Vidare bör en framtidsfullmäktig i särskilda angelägenheter få anlita hjälp i den enskildes namn. Bestämmelsen som ger framtidsfullmäktigen rätt att anlita hjälp bör utformas som en hänvisning till den föreslagna regeln i 11 kap. 23 § föräldrabalken och placeras i 1 kap. LFA.

När det gäller den enskildes personliga angelägenheter bör en framtidsfullmäktig inte få överlåta beslutanderätt i frågor som rör hälso- och sjukvård eller forskning, om det inte framgår av framtidsfullmakten att han har denna rätt. Detta förbud att överlåta

beslutanderätt bör framgå av en regel i LSH och de lagar som reglerar forskning. Framtidsfullmäktigen kan emellertid överlåta åt annan att fatta beslut i andra särskilt angivna angelägenheter som rör den enskildes personliga angelägenheter, t.ex. inom ramen för den sociala välfärden.

Framtidsfullmäktigen kan inte överlåta större rätt än han själv har enligt framtidsfullmakten. På samma sätt som t.ex. en god mans förordnande utgör den yttersta gränsen för vad en fullmäktig kan uppdras att göra, är framtidsfullmaktens ramar den yttersta gränsen för vad en ersättare för framtidsfullmäktigen kan göra. Omfattar framtidsfullmakten inte rätt för framtidsfullmäktigen att företa rättshandlingar som har anknytning till den enskildes dagliga livsföring, kan ersättaren sålunda inte ges denna rätt.

Det bör framhållas att den nu föreslagna möjligheten för en framtidsfullmäktig att anlita extern hjälp inte finns, om den enskilde i fullmakten uttryckligen angett att framtidsfullmäktigen inte får sätta någon annan i sitt ställe. Skulle under sådana förhållanden en framtidsfullmäktig inte klara av att utföra sitt uppdrag, måste en god man förordnas för den hjälpbehövande.

### **12.5.2 Vårdombuds möjlighet att sätta någon annan i sitt ställe**

I avsnitt B 7 behandlas representantskap inom hälso- och sjukvård, varvid vårdombudet presenteras närmare.

Vårdombud kan utses i samband med att en patient tas emot eller vistas på ett sjukhus eller en annan vårdinrättning, erhåller hemsjukvård eller bor i ett särskilt boende eller en bostad för särskild service. Förordnandet lämnas genom ett meddelande till två personer som hör till hälso- och sjukvårdspersonalen.

Som framgått ovan kan en framtidsfullmäktig ha fått i uppdrag att fatta beslut på hälso- och sjukvårdens område. Framtidsfullmäktigen fungerar då på samma sätt som vårdombud.

Vårdombudets uppdrag torde normalt vara ganska kortfattat och gå ut på att ombudet vid behov skall företräda den enskilde i första hand i hälso- och sjukvårdsfrågor. Det finns dock inget som hindrar att den enskilde utser flera personer att vara vårdombud, kanske i en viss rangordning. Inte heller bör det möta något hinder att den enskilde utser en viss person till vårdombud och samtidigt förklarar att den namngivne personen får sätta annan lämplig person i sitt ställe.

Framgår det av de direktiv som skrivs in i patientjournalen att vårdombudet får sätta någon annan i sitt ställe, kan vårdombudet uppdra åt annan att utföra samtliga de uppgifter som vårdombudet själv får utföra. Skulle det däremot inte finnas någon sådan möjlighet uppkommer frågan om vårdombudet genom fullmakt får utse annan att fatta beslut på den enskildes vägnar.

Utredningen har som framgått ovan intagit den ståndpunkten att beslutanderätt i frågor som rör hälso- och sjukvård eller forskning inte får överlåtas till någon annan, om inte den enskilde själv har gett ställföreträdaren en sådan möjlighet. Med hänsyn härtill föreslås inte någon hänvisning i LSH till den föreslagna regleringen i 11 kap. 23 § föräldrabalken.

Ett vårdombud kan emellertid även fatta beslut i frågor inom den sociala välfärden. I sådana frågor bör vårdombudet vid behov av hjälp i en särskild angelägenhet kunna överlåta till annan att besluta på den enskildes vägnar. Med hänsyn härtill bör det i LSV införas en hänvisning till 11 kap. 23 § föräldrabalken.

I likhet med vad som sagts beträffande framtidsfullmäktige bör gälla att om den enskilde i samband med t.ex. inskrivningen vid ett sjukhus uttryckligen har uppgett att vårdombudet inte får sätta någon annan i sitt ställe, skall detta respekteras. Skulle vårdombudet under sådana förhållanden inte själv klara av att utföra uppdraget, måste i stället en god man utses för den hjälpbehövande.

### **12.5.3 Anhöriga ställföreträdares möjlighet att sätta någon annan i sitt ställe**

#### *Ekonomiska angelägenheter*

I förslaget till 2 kap. LFA finns regler som gör det möjligt för anhöriga till den hjälpbehövande att företa vissa rättshandlingar för den enskildes räkning. Det handlar härvid om rättshandlingar som har anknytning till den enskildes dagliga livsföring, dvs. sådana rättshandlingar som avses i förslaget till 11 kap. 7 § tredje stycket föräldrabalken. Härtill kommer en rätt för den anhörige att göra insättningar av den enskildes medel hos en bank eller ett kreditmarknadsföretag.

En anhörigställföreträdare bör enligt vad som sägs i avsnitt B 7.3.4 kunna sluta överenskommelser om autogirobetalningar. Han kan således ge medgivande om att pengar periodvis skall få lyftas från den enskildes konto för ändamål inom behörigheten samt ta tillbaka

eller ändra ett sådant medgivande. Vidare kan han, inom ramen för sin behörighet, uppdra åt en bank eller kreditmarknadsföretag att utföra periodiska betalningar till tredje man, s.k. stående betalningsöverföringar, samt återkalla sådana uppdrag.

Anhörigställföreträdaren bör utöver vad som nu sagts inte kunna ställa ut några fullmakter på den hjälpbehövandes vägnar i ekonomiska angelägenheter. Bestämmelsen som ger framtidsfullmäktige rätt att sätta någon annan i sitt ställe finns enligt förslaget i 1 kap. LFA och omfattar således inte anhörigställföreträdare.

### *Personliga angelägenheter*

Beträffande anhöriga ställföreträdare finns i LSH och LSV regler om i vilken ordning anhöriga kan företräda den enskilde. Tanken är att om någon överst i hierarkin inte kan eller vill företräda den enskilde, skall turen gå till en annan anhörig på en lägre nivå. Först om det helt saknas anhöriga som vill och kan ta hand om den enskilde, skall någon utomstående, dvs. en god man, anlitas. Anhöriga på samma nivå i hierarkin, t.ex. barn, kan dock sinsemellan överlåta rätt att besluta på den enskildes vägnar.

När det gäller framtidsfullmäktige och vårdombud får dessa personer enligt vad som förut föreslagits inte överlåta beslutanderätt i frågor som rör hälso- och sjukvård eller forskning till annan, om inte den enskilde uttryckligen förklarat att framtidsfullmäktigen respektive vårdombudet får sätta någon annan i sitt ställe i sådana frågor.

Beträffande anhöriga ställföreträdare bör samma regler gälla, dvs. anhöriga får inte överlåta åt annan att fatta beslut i hälso- och sjukvårdsfrågor eller frågor om forskning. Beslutanderätt som följer av LSV bör emellertid anhöriga kunna överlåta under förutsättning att den rör en viss, särskilt angiven angelägenhet. Som framgått ovan föreslås därför en hänvisning till 11 kap. 23 § föräldrabalken i LSV.

## **12.6 Oförutsedda händelser som medför tillfälligt förfall för vårdnadshavare**

<p><b>Förslag:</b> I 6 kap. föräldrabalken införs en ny paragraf, 8 b §, i vilken det föreskrivs att om vårdnadshavarna eller, vid ensam vårdnad, vårdnadshavaren på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan utöva vårdnaden, kan rätten efter ansökan</p>
---

från socialnämnden utse en tillfällig särskilt förordnad vårdnadshavare att i vårdnadshavarens ställe besluta i frågor som rör vårdnaden.

Den tillfällige särskilt förordnade vårdnadshavaren skall entledigas när han eller hon inte längre behövs. Ansökan om entledigande får göras av socialnämnden eller av den som har ersatts av en tillfällig särskilt förordnad vårdnadshavare.

Föräldrar kan hamna i en oförutsedd situation där de inte har möjlighet att sätta någon annan i sitt ställe. Så kan t.ex. vara fallet vid hastig sjukdom hos föräldern.

En förälder kan inte överlämna ansvaret för sitt barn till någon utomstående person. Ingenting hindrar dock att föräldern vid t.ex. en semesterresa låter en släkting ta hand om barnet. För det fall släktingen behöver kunna ta ut pengar från barnets konto, kan föräldern ställa ut en fullmakt till släktingen. När det gäller personliga angelägenheter torde en förälder kunna uppdra åt släktingen att för en kortare tid fatta beslut även i sådana frågor.

Om föräldern drabbas av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan utöva förmynderskapet kan en god man utses för barnet enligt nuvarande 11 kap. 1 § föräldrabalken. En sådan god man kan emellertid företräda barnet endast i ekonomiska angelägenheter och inte i personliga angelägenheter. Uppkommer behov av ställföreträdare på det personliga området vid föräldrarnas tillfälliga frånvaro finns det i dag inte någon möjlighet att utse någon sådan.

Enligt 6 kap. 3 § föräldrabalken står barnet från födseln under vårdnad av båda föräldrarna, om dessa är gifta med varandra. Är föräldrarna ogifta är modern ensam vårdnadshavare. Ingår föräldrarna senare äktenskap blir båda vårdnadshavare, om inte rätten dessförinnan anförtrott vårdnaden om barnet åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Står barnet under vårdnad av endast en av föräldrarna och vill föräldrarna gemensamt utöva vårdnaden, skall rätten på talan av dem båda förordna i enlighet med deras begäran, om inte gemensam vårdnad är uppenbart oförenlig med barnets bästa. Föräldrarna kan få gemensam vårdnad också genom registrering hos skattemyndigheten efter anmälan av dem båda till antingen socialnämnden i samband med att nämnden skall godkänna en faderskapsbekräftelse, eller till skattemyndigheten under förutsättning att förordnande om vårdnaden inte har meddelats tidigare och att föräldrarna och barnet är svenska medborgare, se 6 kap. 4 § föräldrabalken.



Har föräldrarna gemensam vårdnad om barnet och är en av vårdnadshavarna till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak förhindrad att ta del i sådana beslut rörande vårdnaden som inte kan uppskjutas, bestämmer enligt 6 kap. 13 § andra stycket föräldrabalken den andre vårdnadshavaren ensam. Denne får dock inte ensam fatta beslut av ingripande betydelse för barnets framtid, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det. Observera att en förälder som är skild från vårdnaden om sitt barn inte kan träda in för det fall vårdnadshavaren drabbas av t.ex. svår sjukdom. I en sådan situation måste den förälder som inte har vårdnaden väcka talan mot den andre och begära gemensam eller ensam vårdnad om barnet. Under förutsättning att den andre föräldern är lämplig som vårdnadshavare kan rätten interimistiskt bifalla en sådan talan för att snabbt nå en lösning på det uppkomna problemet.

Antag att ett barns båda föräldrar skadas svårt i en bilolycka och inte är kontaktbara under flera veckors tid. Det faktum att barnet tas om hand av släktingar eller ytterst av de sociala myndigheterna innebär inte att en släkting eller en socialtjänsteman kan fatta beslut i en personlig angelägenhet som rör barnet. På samma sätt som i fråga om ekonomiska angelägenheter uppkommer det härvid ett behov av att kunna utse en person som kan ta ställning i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Som framgått ovan saknas i dag en sådan möjlighet när det är fråga om tillfälligt förfall för vårdnadshavaren.

För att lösa ovan nämnda problematik skulle man teoretiskt kunna tänka sig att låta den nuvarande regleringen i 11 kap. 1 § föräldrabalken omfatta även barnets personliga angelägenheter. Att behandla vårdnadsfrågor är emellertid inte något som ankommer på överförmyndaren, utan är en uppgift för socialnämnden i en kommun. Med hänsyn härtill bör regler om en tillfällig ersättare utformas inom ramen för 6 kap. föräldrabalken.

En tilltalande lösning är att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare för ett barn vars föräldrar är tillfälligt förhindrade att ta hand om sitt barn. Fördelen med denna lösning är att en särskilt förordnad vårdnadshavare vanligtvis kan besluta i såväl personliga som ekonomiska frågor, se 10 kap. 3 § första stycket föräldrabalken. En särskilt förordnad vårdnadshavare är dock en permanent lösning och innebär att vårdnaden flyttas över från föräldern till den särskilt förordnade vårdnadshavaren. Vill föräldern ha tillbaka vårdnaden måste han väcka talan mot den särskilt förordnade vårdnadshavaren och framställa yrkande härom. Eftersom behovet av vårdnadshavare

som regel endast är tillfälligt när en förälder på grund av sjukdom är förhindrad att ta hand om barnet, framstår det därför som onödigt byråkratiskt att skapa regler som gör det möjligt att utse en traditionell särskilt förordnad vårdnadshavare.

Enligt utredningens mening bör med hänsyn till vad som nu sagts i stället skapas regler om en tillfällig särskilt förordnad vårdnadshavare. Redan i dag kan rätten interimistiskt utse en särskilt förordnad vårdnadshavare under förutsättning att det finns grund för att utse en permanent särskilt förordnad vårdnadshavare, se 6 kap. 20 § föräldrabalken. Så är fallet om:

- a) en förälder vid utövandet av vårdnaden gör sig skyldig till missbruk eller försummelse, se 6 kap. 7 § föräldrabalken,
- b) ett barn har stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat hem än föräldrahemmet och det uppenbart är bäst för barnet att det rådande förhållandet består, se 6 kap. 8 § föräldrabalken, eller
- c) om barnets föräldrar avlider, se 6 kap. 9 § föräldrabalken.

Utredningen har i sitt delbetänkande, God man för ensamkommande flyktingbarn, SOU 2003:51, avsnitt 7.6.2, föreslagit att det dessutom skall vara möjligt för rätten att utse en permanent särskilt förordnad ställföreträdare också i de fall då ett barns föräldrar är varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden om det. Även i dessa fall skall det vara möjligt för rätten att interimistiskt besluta om en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt 6 kap. 20 § föräldrabalken.

De regler om *tillfällig* särskilt förordnad vårdnadshavare som utredningen nu föreslår bygger, till skillnad från ovan nämnda situationer, på att det i förlängningen inte skall utses någon permanent särskilt förordnad vårdnadshavare. I stället handlar det om en reglering som skall möjliggöra för rätten att utse en företrädare för ett barn, om båda vårdnadshavarna eller, vid ensam vårdnad, den ensamme vårdnadshavaren på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan utöva vårdnaden. De föreslagna bestämmelserna är således tänkta att användas vid tillfälligt förfall för vårdnadshavarna/vårdnadshavaren. När den "ordinarie" vårdnadshavaren åter kan ta hand om sitt barn skall den tillfällige särskilt förordnade vårdnadshavarens uppdrag avvecklas genom att rätten beslutar att den tillfällige särskilt förordnade vårdnadshavaren skall entledigas.

En ansökan till rätten om tillfällig särskilt förordnad vårdnadshavare bör göras av socialnämnden. Ansökan bör föregås av att barnet hörs av socialnämnden. Vidare bör ansökan innefatta förslag

på en lämplig person, t.ex. en släkting, som vill och kan ställa upp som tillfällig särskilt förordnad vårdnadshavare för den omyndige. För att spara tid i handläggningen vid tingsrätten bör ett skriftligt åtagande från den föreslagne tillfällige särskilt förordnade vårdnadshavaren skickas in tillsammans med ansökan.

Rätten skall skyndsamt behandla socialnämndens ansökan. Som regel blir det inte aktuellt att kommunicera ansökan med någon, vilket underlättar handläggningen.

Ansökan om entledigande bör få göras dels av socialnämnden, dels av den "ordinarie" vårdnadshavaren, dvs. den som har ersatts av en tillfällig särskilt förordnad vårdnadshavare. En förälder som anser sig kapabel att åter ta hand om sitt barn kan sålunda begära hos rätten att den tillfällige särskilt förordnade vårdnadshavaren skall avvecklas, varvid rätten bör förvissa sig om att föräldern verkligen klarar av att vara vårdnadshavare. Har socialnämnden tillstyrkt förälderns ansökan, bör den tillfällige särskilt förordnade vårdnadshavaren entledigas. I annat fall bör rätten ge socialnämnden tillfälle att yttra sig över förälderns begäran.

Skulle socialnämnden efter det att en tillfällig särskilt förordnad vårdnadshavare har utsetts konstatera att vårdnadshavaren t.ex. är varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden om barnet, bör nämnden begära att den tillfällige särskilt förordnade vårdnadshavaren ersätts med en permanent särskilt förordnad vårdnadshavare.

Observera att den föreslagna regleringen tar sikte på vårdnadshavares förfall, dvs. inte endast föräldrars. Härigenom skapas således en möjlighet att utse en tillfällig särskilt förordnad vårdnadshavare för en särskilt förordnad vårdnadshavare som på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan utöva sitt uppdrag.

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

### 13.1 Bakgrund

De krav som lagen ställer på en god man eller förvaltare framgår av nuvarande 11 kap. 12 § föräldrabalken. Till god man eller förvaltare skall sålunda utses en rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig man eller kvinna. Den som är underårig eller som själv har förvaltare får inte vara god man eller förvaltare.

Det finns inte några lagfästa bestämmelser om vem som ansvarar för att förordnade ställföreträdare får erforderlig utbildning och vad denna utbildning skall innehålla. I praktiken har det blivit överförmyndarens ansvar att sörja för de förordnade ställföreträdarnas utbildning och fortbildning. Omfattningen av och innehållet i utbildningsinsatserna varierar därför mellan olika kommuner.

I bl.a. brev till Justitiedepartementet och i massmedia har kritik riktats mot gode män och förvaltare som inte utför sina sysslor på ett korrekt sätt. Man menar att gode män och förvaltare i vissa fall visar bristande engagemang i de hjälpbehövandes situation, ibland för att de har en större mängd uppdrag, eller att den hjälpbehövandes utsatta ställning missbrukas av just den person som är utsedd att hjälpa honom eller henne. I många sammanhang har gode män och förvaltare själva pekat på att de saknar den kunskap och utbildning som krävs för att kunna ge den hjälp som stödformerna syftar till.

För att godmans- och förvaltarinstituten skall betraktas som tillförlitliga alternativ för att bereda stöd åt hjälpbehövande måste tillgången på kvalificerade gode män och förvaltare säkras. Utredningen skall med hänsyn härtill undersöka vilka åtgärder som är möjliga att vidta för att garantera tillgången på kvalificerade och lämpliga gode män och förvaltare. Bland de frågor som utredningen skall ta ställning till hör om samordning bör ske av de utbildningsinsatser som nu ges och vilket organ som i så fall bör ansvara för detta. En annan fråga är om de gode männen och förvaltarna har det stöd som

behövs för att utföra uppdraget på ett sätt som gagnar den hjälpbehövande.

Utredningen skall vidare undersöka vilka möjligheter den hjälpbehövande har att påverka valet av god man eller förvaltare samt vilka möjligheter den hjälpbehövande har att ta initiativ till byte om han eller hon inte är nöjd med eller saknar förtroende för sin gode man eller förvaltare. Om den hjälpbehövandes möjligheter till inflytande bedöms vara otillräckliga, skall utredningen komma med förslag till förbättringar.

### 13.2 Gode mäns och förvaltares lämplighet och kvalifikationer

**Förslag:** I förslaget till 11 kap. 26 § andra stycket föräldrabalken föreskrivs i andra stycket att innan någon förordnas till god man eller förvaltare skall hans eller hennes lämplighet kontrolleras i erforderlig utsträckning.

Som framgått ovan föreskrivs i nuvarande 11 kap. 12 § första stycket första meningen föräldrabalken att till god man eller förvaltare skall utses en rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig man eller kvinna. Bestämmelsen är generellt utformad och det ges inte företräde åt någon person med särskilda kvalifikationer. Departementschefen uttalade i prop. 1987/88:124 s. 173 följande:

Vid val av god man och förvaltare gör sig olika synpunkter gällande beroende på det huvudsakliga syftet med förordnandet. Skall den gode mannen eller förvaltaren främst sörja för huvudmannens person, ligger det nära till hands att till uppdraget förordna en släkting till den hjälpbehövande eller en annan närstående person. Är det däremot fråga om mera krävande egendomsförvaltning eller bistånd i en rättslig angelägenhet av mera kvalificerat slag, kan uppdraget behöva anförtros en ekonomiskt eller juridiskt kunnig person. Självfallet bör valet inte falla på en person som har intressen motsatta den hjälpbehövandes. Något hinder att förordna en socialtjänsteman föreligger inte. Däremot kan uppdraget inte knytas till en viss befattning. Kan en socialtjänsteman, på grund av att han lämnar sin befattning, inte ha kvar ett uppdrag som god man eller förvaltare, får han entledigas från uppdraget och ersättas av en annan person.

Avgörande för vem som skall utses till god man eller förvaltare är sålunda den enskildes behov av hjälp, men också hans krav på att få leva ett så värdigt och gott liv som möjligt. Olika intressegrupper har

i detta sammanhang till Justitiedepartementet framfört synpunkter på vem som bör och inte bör komma i fråga som förordnade ställföreträdare.

### *Anhöriga som god man och förvaltare*

Som framhållits i tidigare kapitel har anhöriga en central roll i frågor rörande ställföreträdarskap. En stor andel av dagens gode män utgörs sålunda av anhöriga till den hjälpbehövande. I de flesta sammanhang, inte minst då det handlar om att sörja för huvudmannens person, är anhöriga en värdefull tillgång. De känner den hjälpbehövande och vill gärna göra en god insats för denne. För den hjälpbehövande kan det också kännas tryggt att en bekant person kommer på besök och samtidigt ordnar med praktiska detaljer. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det som regel också fördelaktigt att anlita anhöriga som förordnade ställföreträdare. För anhöriga framstår nämligen det ideella inslaget i uppdraget som mer naturligt än för många externa ställföreträdare.

Som framgått i tidigare kapitel föreslår utredningen att anhöriga direkt anlitas som ställföreträdare i vissa fall, se avsnitt B 7, 8 och 10. Dessa förslag kan innebära att det blir mindre behov av anhöriga som gode män eller förvaltare, eftersom de i många sammanhang blir ställföreträdare redan på grund av lag.

Från bl.a. överförmyndarhåll framhålls att anhöriga är en viktig krets att rekrytera gode män och förvaltare ur, men det kan finnas situationer då det är mindre lämpligt att en anhörig utses till förordnad ställföreträdare. En sådan situation är då en utvecklingsstörd person behöver en god man eller förvaltare efter sin myndighetsdag. Enligt flera överförmyndare förekommer det att föräldrar vid barnets myndighetsdag mer eller mindre regelmässigt övergår från att vara förmyndare till god man eller förvaltare, vilket i praktiken innebär att barnet aldrig blir vuxet. Detta kan leda till problem för den enskilde eftersom det finns risk för att han eller hon isoleras och inte ges möjlighet till t.ex. ett eget boende och därmed kan lös-göra sig från relationen barn-förälder. Vissa anhöriga ser även ett ekonomiskt intresse i att ha den utvecklingsstörde boende hos sig. Mot denna bakgrund bör inte anhöriga automatiskt ges företräde i frågan om vem som skall utses till god man eller förvaltare. En annan situation då anhöriga är mindre lämpliga eller till och med olämpliga som ställföreträdare uppges vara då det förekommer motsätt-

ningar mellan den hjälpbehövandes anhöriga. I sådana situationer riskerar den enskilde att komma i kläm och inte få den hjälp han behöver. Överförmyndarna framhåller vidare att det inte heller får vara svårare att få en olämplig anhörig god man eller förvaltare entledigad än en utomstående ställföreträdare, vilket många överförmyndare upplever är fallet i dag.

Många organisationer för utvecklingsstörda delar överförmyndarnas uppfattning, men inte alla. En del anser tvärtom att det vid vissa former av funktionshinder i första hand är de närmast anhöriga som bäst kan tolka den enskildes behov av hjälp. De ser med andra ord en risk för att den enskilde inte får den hjälp han eller hon behöver, om överförmyndaren utser en utomstående person till god man. Vidare upplever de att en del överförmyndare är misstänksamma mot att en hjälpbehövande lever i hushållsgemenskap med nära anhöriga.

Frågan om en myndig person som på grund av utvecklingsstörning eller annars varaktigt saknar beslutsförmåga kan representeras direkt av sina föräldrar i enklare ekonomiska frågor och inom den sociala välfärden har behandlats under avsnitt B 7.3 och B 10.3, varvid frågan har besvarats nekande. När det gäller spörsmålet om föräldrarna till en myndig beslutsinkompetent person bör komma i fråga som god man eller förvaltare gör utredningen följande överväganden. Som framhållits i ovan refererade förarbetsuttalanden kan det under vissa förhållanden finnas anledning att ge anhöriga företräde till ställföreträdaruppdrag, inte minst då det handlar om att sörja för person. Det torde sålunda vara en naturlig utgångspunkt att i första hand föräldrarna kommer i fråga som ställföreträdare för ett myndigt barn som saknar beslutsförmåga. Föräldrarna skall emellertid uppfylla kraven i nuvarande 11 kap. 12 § föräldrabalken, dvs. de skall vara rättrådiga och i övrigt lämpliga för uppdraget. Lämpligheten innefattar en vilja hos föräldrarna att låta barnet utvecklas till en vuxen människa med allt vad det innebär. En bristande benägenhet hos föräldrarna att låta barnet växa in i en självständigare tillvaro kan således innebära att någon annan bör väljas till ställföreträdare. Den omständigheten att föräldrarna bör ges ett visst företräde i valet av ställföreträdare får dock inte uppfattas som ett tvång för föräldrarna att ta sig an uppgiften som god man eller förvaltare för sitt myndiga barn. Med hänsyn till att föräldrarna med stigande ålder kan få svårt att klara av uppdraget som ställföreträdare kan det finnas anledning att ompröva lämpligheten av att de kvarstår som ställföreträdare, i synnerhet om det rör sig om ett mera krävande uppdrag. Härvid kan

det bli aktuellt att dela upp ställföreträdaruppdraget så att föräldrarna sköter barnets personliga angelägenheter medan en extern ställföreträdare handhar ekonomin. Överförmyndaren bör emellertid gå försiktigt fram i sådana situationer för att undvika att den anhörige ställföreträdaren tar illa vid sig och känner sin lämplighet ifrågasatt.

En särskild komplikation i detta sammanhang är den trerollsproblematik som uppkommer då en förälder som är personlig assistent åt sitt barn kommer i fråga som god man eller förvaltare för sitt myndiga barn, se nedan under jävsförhållanden.

Om den hjälpbehövandes tillgångar är av komplicerad natur, är det inte lika självklart att en anhörig skall utses för att sköta dennes ekonomiska angelägenheter. Saknar den anhörige, vare sig det nu är en förälder eller någon annan, tillräckliga kunskaper om medelsförvaltning bör i stället en utomstående person som är lämplig utses till ställföreträdare. Som antytts ovan finns det emellertid inget som hindrar att den anhörige förordnas till ställföreträdare för att sköta den hjälpbehövandes personliga angelägenheter.

Överförmyndaren får naturligtvis inte diskriminera anhöriga som ställföreträdare genom att t.ex. anta principbeslut innebärande att utomstående ställföreträdare generellt bör väljas i vissa typsituationer. Vidare bör den enskildes önskan om att få en särskild person som god man eller förvaltare respekteras så långt det är möjligt, se nedan.

Vad gäller möjligheten att få en olämplig ställföreträdare entledigad skall den enskildes bästa vara avgörande. En anhörig som missköter sitt ställföreträdaruppdrag skall naturligtvis entledigas om han inte bättrar sig. Den omständigheten att han är anhörig får inte innebära att det tolereras en större misskötsamhet än vad som hade varit fallet om det hade rört sig om en utomstående ställföreträdare. Situationer kan dock uppstå då den hjälpbehövande inte vill låta sig företrädas av någon annan än en anhörig trots att denne är mindre lämplig eller till och med olämplig. I valet mellan att ta initiativ till att entlediga den anhörige från ställföreträdaruppdraget och att låta denne stanna kvar bör överförmyndaren göra en bedömning av förutsättningarna att få till stånd ett fungerande ställföreträdarskap om någon annan än den anhörige utses till ställföreträdare. Överförmyndaren kan t.ex. överväga att utse ytterligare en god man eller förvaltare som kan ta hand om de frågor som den anhörige inte klarar av. Denna flexibilitet får dock inte gå så långt att ställföreträdarskapet inte fyller det syfte som det är tänkt att göra. Om den



enskilde samtycker till att en god man utses för honom endast under förutsättning att en anhörig förordnas, som visar sig vara olämplig för uppdraget, får överförmyndaren överväga om ansökan om förvaltarskap i stället bör ges in till rätten. Observera dock att utredningens förslag innebär att förvaltarskap i framtiden inte skall omfatta uppdraget att sköta den enskildes personliga angelägenheter.

### *Jävsförhållanden*

I vissa situationer kan det vara tveksamt att till förordnad ställföreträdare utse en person som på grund av t.ex. andra engagemang inte kan antas verka uteslutande för den hjälpbehövandes bästa.

En förekommande fråga är om personliga assistenter samtidigt kan vara gode män och förvaltare för sina klienter. En presentation av de olika formerna av stödpersonerna, däribland personliga assistenter, finns i avsnitt B 1.2. Nedan kommer förhållandet mellan personliga assistenter och förordnade ställföreträdare att analyseras. Övriga stödpersoners förhållande till gode män och förvaltare behandlas i avsnitt B 5.3.

Flera överförmyndare menar att det är olämpligt att låta en förälder som är personlig assistent bli förordnad ställföreträdare för sitt barn och anför att det kan vara svårt att kombinera de roller som de olika uppdragen innebär. De framhåller att om en person har både en personlig assistent och en god man, ligger det i sakens natur att den gode mannen kontrollerar att den personlige assistenten utför sitt arbete till nytta för den hjälpbehövande. Skulle det förekomma brister är det den gode mannens uppgift att se till att dessa rättas till. Denna kontroll riskerar enligt vissa överförmyndare att gå om intet för det fall det är samma person som är personlig assistent och god man. Av samma anledning anser dessa överförmyndare att det är olämpligt att låta t.ex. vårdpersonal och personal inom socialtjänsten samtidigt inneha uppdrag som förordnad ställföreträdare.

Den som är personlig assistent eller kontaktperson för en hjälpbehövande person äger inte företräda denne med mindre han eller hon erhåller en fullmakt från sin klient. Föreligger ett behov av ställföreträdare kan det i och för sig vara ett alternativ att den personlige assistenten utses till god man för den hjälpbehövande personen. Huruvida detta är lämpligt får enligt utredningens mening bedömas i det enskilda fallet, se nedan. Har det kommit till överförmyndarens kännedom att den personlige assistenten inte sköter sitt arbete kan

detta naturligtvis tas till intäkt för att denne inte är lämplig som förordnad ställföreträdare, men även om den personlige assistenten utför sitt arbete till belåtenhet kan det finnas betänkligheter mot att personen i fråga dessutom förordnas till god man eller förvaltare för den hjälpbehövande.

Det finns tre anställningsformer för personliga assistenter. En personlig assistent kan således vara anställd av kommunen, av ett brukarkooperativ eller direkt av den hjälpbehövande. För det fall en personlig assistent blir god man eller förvaltare vid de två första formerna av anställning finns det en extern arbetsgivare som kan lämna direktiv om hur arbetet skall läggas upp etc. Om däremot den personlige assistenten är anställd direkt av den hjälpbehövande, uppkommer komplikationer. Den personlige assistenten kommer i sistnämnda fall att som god man eller förvaltare representera den hjälpbehövande som arbetsgivare i förhållande till sig själv, vilket måste betraktas som ett jävsförhållande. En personlig assistent som är anställd direkt av den hjälpbehövande bör således inte komma i fråga som god man eller förvaltare för sin klient.

En personlig assistents uppdrag skiljer sig från en förordnad ställföreträdarens. Den personlige assistenten skall stödja och hjälpa utan att utöva makt över den enskilde. En god man, och framförallt en förvaltare, skall däremot rättshandla på den enskildes vägnar, vilket innebär att han ibland kanske måste gå emot den enskildes önskemål. Det kan med andra ord vara svårt för en och samma person att samtidigt utföra de två formerna av hjälpinsatser. Som flera överförmyndare har framhållit finns det samtidigt en risk för att den hjälpbehövande blir helt utlämnad till en och samma person, vilket kan få allvarliga konsekvenser. Skulle det uppkomma slitningar mellan den hjälpbehövande och den personlige assistenten finns det ingen som kan slå larm. Likaså saknas det många gånger insyn utifrån för att säkerställa att den enskildes tillvaro är den bästa tänkbara.

Med hänsyn till vad som nu har sagts bör det vara en huvudregel att en och samma person inte tillåts vara både personlig assistent och god man/förvaltare för en hjälpbehövande. Något direkt förbud mot en sådan kombination bör dock inte ställas upp. En sådan regel har nämligen en tendens att bli alltför kategorisk. Däremot finns det anledning att betona att rätten och överförmyndaren bör vara mycket restriktiva med att låta en personlig assistent bli god man eller förvaltare för sin klient. Innan så sker bör rätten och överförmyndaren försäkra sig om att den enskilde inte riskerar att hamna i

en ogynnsam situation, t.ex. bli isolerad eller berövas sin rätt att få utvecklas till en självständig individ och leva ett vuxet liv.

Även när det gäller föräldrar som är personliga assistenter bör rätten och överförmyndaren iaktta stor restriktivitet med att utse dem till gode män eller förvaltare för sina myndiga barn. En förälder är visserligen väl insatt i barnets problematik och har ofta ett starkt engagemang för barnets bästa, men samtidigt är risken för totaldominans från föräldrarnas sida påtaglig. Därmed är inte sagt att föräldrar som är personliga assistenter inte får förordnas till gode män eller förvaltare för sina barn. Fallen kräver emellertid särskilt stor uppmärksamhet från domstolens/överförmyndarens sida både vid förordnandet och senare, så att inte riskfaktorerna tar över.

Vad gäller anställda inom vård och socialtjänst kan det naturligtvis inge betänkligheter att till god man eller förvaltare utse personer från dessa kategorier. Således bör den socialsekreterare som har hand om den hjälpbehövandes ärende hos socialtjänsten inte komma i fråga som god man eller förvaltare för klienten. Däremot bör det inte finnas hinder för att någon annan kommunanställd som inte har att ta befattning med den enskildes ärende erhåller ett sådant ställföreträdaruppdrag. På samma sätt som med personal ur socialtjänsten kan det finnas anledning att vara restriktiv med att låta vårdpersonal vid den enhet där den enskilde är vårdtagare fungera som förordnad ställföreträdare.

#### *Särskilt om s.k. förvaltarenheter*

I detta sammanhang bör uppmärksammas de s.k. förvaltarenheter som förekommer i vissa kommuner, bl.a. Göteborg, Umeå, Jönköping och Sollentuna. Dessa enheter drivs i kommunens regi och sysselsätter kommunala tjänstemän som har till uppgift att vara gode män och, i första hand, förvaltare för hjälpbehövande kommuninvånare. Många gånger tar dessa förvaltarenheter sig an komplicerade uppdrag som det är svårt att rekrytera ställföreträdare till. Organisatoriskt är förvaltarenheterna uppbyggda på olika sätt. Den vanligaste organisationsformen är att enheterna knyts till socialförvaltningen. I någon kommun har man dock valt att låta förvaltarenheten sortera under överförmyndaren, vilket dock knappast torde vara förenligt med regleringen i 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen, se nedan. De anställda på förvaltarenheterna erhåller sina uppdrag personligen på samma sätt som en ordinär god man eller förvaltare, dvs. efter beslut

av domstol eller överförmyndare. Överförmyndaren fastställer i vanlig ordning ersättning till den gode mannen eller förvaltaren enligt 12 kap. 16 § föräldrabalken, varefter kommunen fakturerar den hjälpbehövande, om beslutet innebär att den enskilde helt eller delvis skall betala ställföreträdarens arvode.

Mot systemet med förvaltarenheter kan möjligen anföras att det innebär en önskad professionalisering av ställföreträdaruppdraget och att ställföreträdaren är tillgänglig endast under kontorstid. Vidare kan det ifrågasättas om ställföreträdarnas anknytning till kommunen blir alltför besvärande.

Enligt utredningens mening kan förvaltarenheterna vara en värdefull tillgång på flera sätt. Dessa enheter innebär en viss garanti för att ställföreträdaruppdragen utförs av erfaren och kompetent personal. Det torde dessutom finnas effektivitetsvinster att göra med personal som på heltid arbetar med att vara ställföreträdare, vilket är positivt ur kostnadssynpunkt. Vidare innebär enheterna en avlastning för överförmyndarna som kan vända sig dit vid behov av personal till särskilt svåra uppdrag. Problemet med tillgängligheten förefaller något överdrivet. Även om vissa externt rekryterade ställföreträdare ställer sig till huvudmannens förfogande dygnet runt, är detta ingen garanti för att den hjälpbehövande kan nå sin gode man eller förvaltare när som helst. Förvaltarenheterna är i vart fall tillgängliga under dagtid. Enligt utredningens mening uppvägs förvaltarenheternas nackdelar av deras fördelar.

Det finns dock vissa förutsättningar som måste vara uppfyllda för att dessa enheter skall åtnjuta allmänhetens förtroende och fungera på ett ändamålsenligt sätt. För det första får personalen vid förvaltarenheterna inte tas i anspråk för ett så stort antal ställföreträdarskap att kvaliteten på arbetet blir lidande. För det andra måste enheterna organisatoriskt vara skilda från överförmyndaren/överförmyndarnämnden. Enligt 3 kap. 5 § andra stycket kommunallagen får nämligen en nämnd inte utöva tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. För det tredje måste förvaltarenheten arbeta skilt från socialtjänsten, eftersom det ofta uppkommer situationer då det ankommer på ställföreträdaren att ansöka om olika former av stöd från just socialtjänsten. För det fjärde bör det kunna förutsättas att en anställd vid en förvaltarenhet inte utan tungt vägande skäl avböjer ett uppdrag som erbjuds honom eller henne.

Personalen vid förvaltarenheterna har samma åligganden och rättigheter som andra gode män och förvaltare. Skillnaden består endast i att de är anställda av kommunen i syfte att utföra ställföreträdarupp-

drag. Det fordras således inte några särskilda regler som tar sikte på gode män och förvaltare som arbetar på förvaltarenheterna. Inte heller krävs det någon särskild lagstiftning som tar sikte på organisationen av förvaltarenheter.

### *Sammanfattning*

De synpunkter som har framförts av överförmyndare och olika intresseorganisationer har gett upphov till frågan om regleringen i nuvarande 11 kap. 12 § föräldrabalken bör omarbetas på så sätt att vissa personkategorier inte tillåts vara gode män eller förvaltare. Som framgått ovan kan det finnas olika situationer då det måste betecknas som olämpligt att vissa personer utses till förordnade ställföreträdare. Det är emellertid inte möjligt att generellt undanta någon särskild kategori av personer. I stället bör det, som i dag, vara överförmyndarens uppgift att utifrån omständigheterna i det enskilda fallet avgöra om en person är lämplig som förordnad ställföreträdare eller inte. Utgångspunkten måste hela tiden vara att den förordnade ställföreträdaren har förmåga att se till den enskildes bästa. Även om det i vissa fall finns anledning att låta anhöriga till den enskilde ha ett visst företräde till ett ställföreträdaruppdrag, är detta inte någon rättighet för den anhörige. Om överförmyndaren gör bedömningen att det av någon anledning är bättre att uppgiften går till någon annan, får den anhörige stå tillbaka.

### *Kontrollåtgärder vid förordnande av god man eller förvaltare*

Det ankommer som regel på överförmyndaren att skaffa sig en uppfattning, om en person är lämplig som god man eller förvaltare. I avsnitt A 4.3.2.1 behandlas överförmyndarens möjlighet att begära utdrag ur belastningsregistret i samband med att någon kommer i fråga för uppdrag som god man eller förvaltare. Även om ett utdrag ur belastningsregistret naturligtvis är en värdefull kontrollåtgärd är det därmed inte sagt att den är tillräcklig. Den omständigheten att någon är ostraffad hindrar givetvis inte att personen i fråga är olämplig som god man eller förvaltare. Det fordras således ytterligare kontrollåtgärder för att överförmyndaren i möjligaste mån skall kunna förvissa sig om den tilltänkte ställföreträdarens duglighet.

Av utredningens enkätundersökning bland överförmyndare och länsstyrelser framgår att överförmyndarnas vanligaste åtgärder vid lämplighetsprövningen av en blivande god man eller förvaltare är kontroll av vederbörande hos kronofogdemyndigheten samt infor drande av referenser, ibland från två personer. Kontrollen av nya ställföreträdare synes emellertid skilja sig mycket mellan olika överförmyndare. Medan vissa överförmyndare aktivt begär uppgifter finns det andra som nöjer sig med att den blivande ställföreträdaren på heder och samvete intygar att han inte förekommer i belastningsregistret eller har skulder hos kronofogdemyndigheten. Många överförmyndare anser att personlig kännedom är en tillräcklig kontrollåtgärd. En del överförmyndare utför ingen kontroll, om den föreslagna ställföreträdaren är anhörig till den hjälpbehövande.

Det finns enligt utredningens mening anledning att betona vikten av att överförmyndaren vid sin lämplighetsprövning verkligen gör en aktiv efterforskning. Hur omfattande denna efterforskning skall vara får avgöras i det enskilda fallet. Om det rör sig om en person som redan har uppdrag som förordnad ställföreträdare och som i samband med att han erhölet det uppdraget har fått sin lämplighet kontrollerad, kan överförmyndaren ofta nöja sig med att konstatera att det tidigare uppdraget fungerar väl. Rör det sig däremot om en från verksamheten okänd person bör överförmyndaren aktivt söka information om vederbörande. Härvid bör såväl belastningsregister som kronofogdemyndighetens register kontrolleras. Vidare bör det krävas att den tilltänkte ställföreträdaren anger referenspersoner som överförmyndaren därefter tar kontakt med.

Att endast förlita sig på den blivande ställföreträdarens egna uppgifter om sin lämplighet torde vara en otillräcklig åtgärd. Vidare framstår det som vanskligt att helt underlåta att kontrollera lämpligheten hos anhöriga till den hjälpbehövande. Även om den anhörige vanligtvis vill göra en insats för sin släkting finns det inte desto mindre talrika fall då anhöriga av olika anledningar är mindre lämpliga för uppdrag som ställföreträdare, t.ex. på grund av eget missbruk, oroväckande svag ekonomi eller stridigheter inom familjen. Det finns med andra ord sällan anledning att behandla anhöriga annorlunda vid lämplighetsbedömningen.

Med hänsyn till vad som nu anförts bör regleringen i nuvarande 11 kap. 12 § första stycket föräldrabalken kompletteras så att kravet på aktiva kontrollåtgärder kommer till bättre uttryck. I utredningens förslag till 11 kap. 26 § andra stycket föräldrabalken bör sålunda föreskrivas att innan någon förordnas till god man eller förvaltare

skall hans eller hennes lämplighet kontrolleras i den utsträckning som behövs. Även om det formellt är rätten, som i många fall förordnar förvaltare eller god man, riktar sig den föreslagna regleringen främst till överförmyndarna, eftersom det är överförmyndarna som bereder ärendena om ställföreträdarskap. Rätten har naturligtvis också ett ansvar för att den föreslagne ställföreträdaren är lämplig för uppdraget, men vanligtvis torde fullgörandet av denna skyldighet inskränka sig till att granska de uppgifter som överförmyndaren har inhämtat i ärendet.

### 13.3 Rekrytering och utbildning av gode män och förvaltare

#### *Bakgrund*

Av den enkätundersökning som utredningen företagit bland överförmyndare och länsstyrelser under hösten 2002 framgår att flertalet överförmyndare anser att det emellanåt är svårt att finna lämpliga ställföreträdare, särskilt om det rör sig om en mera krävande huvudman. Överförmyndarens arbete med att rekrytera gode män och förvaltare underlättas emellertid i viss mån av att socialnämnden emellanåt kommer med förslag på ställföreträdare i samband med att den anmäler behov av sådan till överförmyndaren. Det förekommer också att den enskilde själv eller hans släktingar kommer med förslag på ställföreträdare i samband med att ansökan om en god man eller förvaltare ges in. I många fall måste emellertid överförmyndaren själv försöka hitta en lämplig person, och det är inte alltid det går att finna någon som är helt lämplig för uppdraget.

Såväl gode män och förvaltare som organisationer som företräder de hjälpbehövande har påtalat att kunskapsnivån hos vissa förordnade ställföreträdare inte är den bästa. Problemen påstås bero på bristande erfarenhet och dålig utbildning i vad ställföreträdaruppdraget innebär. En del ställföreträdare uppges dessutom ha svårt att bemöta de hjälpbehövande på rätt sätt och vara präglade av ett ålderdomligt sätt att tänka. Av nyss nämnda enkätsvar framgår att mer än hälften av överförmyndarna är av uppfattningen att utbildningen av och stödet till gode män och förvaltare är undermåliga eller i vart fall kan bli bättre.

### 13.3.1 Nuvarande utbildningsinsatser och annat stöd för gode män och förvaltare

#### *Kommunernas utbildningsinsatser*

Av ovan nämnda enkätsvar kan konstateras att kommunernas ambitionsnivå beträffande utbildning av förordnade ställföreträdare varierar. Den vanligaste insatsen från kommunernas sida är att överförmyndaren håller informationsmöten för nya gode män och förvaltare. Andra vanliga åtgärder är årliga informationsdagar, ofta i samband med ingivande av årsräkning, samt tillhandahållande av litteratur för nya gode män och förvaltare. Några kommuner håller kurser för sina förordnade ställföreträdare i samarbete med något studieförbund eller någon godmansförening. I flera kommuner förekommer emellertid sällan eller aldrig någon utbildning av gode män och förvaltare. Några av dessa kommuner framhåller dock att överförmyndaren står till förfogande för råd och stöd till de förordnade ställföreträdarna. I några kommuner förekommer det att överförmyndaren hänvisar den gode mannen och förvaltaren till utbildning i grannkommunen eller inom någon godmansförening.

Hälften av de tillfrågade kommunerna anser att deras gode män och förvaltare erhåller tillräckligt stöd från kommunens sida. Några efterlyser dock ytterligare utbildning, bl.a. på grund av att psykiatireformen har inneburit fler ”svåra” uppdrag. Den andra hälften av de tillfrågade kommunerna anser att dagens utbildningsinsatser är otillräckliga. Flera kommuner framhåller att det behövs mer resurser för att tillgodose behovet av utbildning och stöd till gode män och förvaltare.

#### *Andra utbildningsinsatser för gode män och förvaltare*

Vid sidan av kommunernas utbildningsinsatser erbjuder godmansföreningar utbildning och fortbildning för sina medlemmar. Godmansföreningarna utgör vidare en viktig bas för erfarenhetsutbyte mellan de olika medlemmarna. Härigenom kan enskilda ställföreträdare få råd och stöd av varandra, vilket innebär en avlastning för överförmyndaren. Vissa kommuner ser därför dessa sammanslutningar som en värdefull tillgång och lämnar ekonomiskt stöd till den lokala godmansföreningen.

Flera frivilligorganisationer är positiva till att vid seminarier och liknande sammankomster sprida kunskap inom sina respektive om-



råden till gode män och förvaltare. Någon kommun har också ett samarbete med frivilligorganisationer som ett led i utbildningen av gode män och förvaltare.

#### *Utbildning för överförmyndare*

Svenska Kommunförbundet anordnar vart fjärde år, dvs. direkt efter varje val, en tredagars intensivkurs för nyvalda överförmyndare, ledamöter i överförmyndarnämnd samt tjänstemän. De som har arbetat en tid inom överförmyndarverksamheten erbjuds också denna utbildning i mån av plats. Intresset för denna utbildning är mycket stort eftersom det är den enda grundutbildning som riktar sig direkt till överförmyndarverksamheten.

Varje år inbjuds länsombud, valda av Föreningen Sveriges Överförmyndare (FSÖ), till en endagskonferens hos Svenska Kommunförbundet för genomgång av aktuella frågor och erfarenhetsutbyte. Meningen är att dessa överförmyndare skall vidarebefordra informationen till sina kolleger i länet.

Svenska Kommunförbundet har dessutom utbildning som riktar sig till såväl förordnade ställföreträdare som överförmyndare, ibland i samarbete med myndigheter och frivilligorganisationer. Vidare utfärdar förbundet cirkulär i viktigare frågor direkt till överförmyndarna.

### **13.3.2 En framtida organisation av utbildningsinsatserna för gode män och förvaltare**

**Förslag:** I förslaget till 11 kap. 21 § föräldrabalken införs i tredje stycket en föreskrift om att överförmyndaren skall ansvara för att gode män och förvaltare erhåller erforderlig utbildning.

*Samtliga gode män och förvaltare skall ha rätt att erhålla erforderlig utbildning*

Kollektivet av förordnade ställföreträdare utgörs inte av en homogen grupp personer. I stället varierar utbildning och erfarenhet högst betydligt. Advokater som åtar sig ställföreträdaruppdrag har god insikt i föräldrabalkens bestämmelser och annan relevant lagstiftning. En

person som inte är juridiskt skolad saknar däremot som regel djupare kunskaper på detta område. Ställföreträdaruppdraget handlar emellertid inte enbart om juridik och ekonomi. Många uppdrag som god man och förvaltare förutsätter också att ställföreträdaren har kunskap om t.ex. sjukdomar, funktionshinder och olika sociala problem. Utredningens förslag att låta gode män mera frekvent agera på andra områden än i dag innebär också särskilda krav på kunskap inom nya områden, t.ex. inom vårdsektorn. Med hänsyn till den stora variationen dels mellan ställföreträdarna personligen, dels mellan uppdragen med tanke på deras karaktär finns det således behov av såväl grundutbildning som specialutbildning av gode män och förvaltare.

En ordning som innebär att samtliga förordnade ställföreträdare vet vad som förväntas av dem och känner till orsakerna bakom behovet av ställföreträdarskap i det enskilda fallet utgör en god grund för att huvudmannen får så bra hjälp som möjligt. Att den gode mannen eller förvaltaren känner till vad han skall respektive inte skall göra borgar vidare för ett effektivt utnyttjande av ställföreträdarskapet. En utbildningsinsats innebär också att trycket på överförmyndaren minskar eftersom han inte behöver ge vägledning åt sina gode män och förvaltare i lika stor utsträckning som i dag.

Med hänsyn till vad som nu anförts bör det i föräldrabalken finnas en regel som föreskriver att samtliga gode män och förvaltare skall ha rätt att erhålla erforderlig utbildning för sitt uppdrag.

#### *Ansvar för utbildningen bör ligga på överförmyndaren*

Att ansvaret för utbildningsfrågor bör falla på överförmyndaren torde vara en okontroversiell lösning. I praktiken är det nämligen överförmyndaren som har att tillse att den som förordnas till god man eller förvaltare klarar av sitt uppdrag. Det ligger således i överförmyndarens intresse att vid behov anordna utbildning och se till att nödvändig information når de förordnade ställföreträdarna. Det är dessutom lämpligt att utbildningen samordnas i enheter som inte är större än någon eller några kommuner.

Även om den föreslagna bestämmelsen i viss mån innebär en kodifiering av en redan gällande ordning utgör regeln ett viktigt avstamp i frågan om vem som skall ta initiativ till och samordna utbildningsinsatserna.

Det skall redan här framhållas att det inte nödvändigtvis behöver vara överförmyndaren som håller i själva utbildningen. Överförmynd-

daren har endast ett övergripande ansvar för att erforderlig utbildning kommer till stånd och att den sker med lämpliga mellanrum.

#### *Deltagande i utbildning bör inte vara obligatoriskt*

Bestämmelsen om utbildning av gode män och förvaltare bör vara utformad så att utbildningen är en rättighet för ställföreträdarna. Möjligheten till utbildning kan enligt utredningens uppfattning inverka positivt på rekryteringen av nya ställföreträdare medan ett tvång däremot kan verka avskräckande. Ett annat skäl till att utbildningen bör vara frivillig är de stora skillnaderna i kunskap och erfarenhet hos de förordnade ställföreträdarna. Alla ställföreträdare behöver således inte genomgå all utbildning. En advokat och en ekonom känner normalt redan till de grundläggande reglerna för ställföreträdarskap och det redovisningsansvar som följer med uppdraget. De behöver därför som regel inte genomgå någon grundläggande utbildning, men är kanske hjälpta av en särskild utbildning om t.ex. demenssjukdomar.

Trots att utbildningen föreslås vara frivillig finns det emellertid ingenting som hindrar att överförmyndaren uppmanar en förordnad ställföreträdare som visar bristande förmåga att klara av sitt uppdrag att ta del av de utbildningsinsatser som erbjuds.

#### *Innehållet i utbildningen*

Som nämnts ovan kan utbildningsinsatserna lämpligen delas in i å ena sidan en basutbildning som tar sikte på grundläggande frågor om ställföreträdarskap och å andra sidan olika former av specialutbildning.

Den grundläggande utbildningen bör klargöra ställföreträdarskapets innebörd, dvs. den förordnade ställföreträdarens ställning i förhållande till huvudmannen, överförmyndaren och tredje man. I samband härmed bör klargöras vad en god man eller förvaltare kan respektive inte kan göra. Inte minst viktigt är att informera om det skadeståndsansvar som följer med uppdraget som god man eller förvaltare. Vidare bör utbildningen fokusera på praktiska problem som kan uppkomma och hur dessa bör lösas. I detta sammanhang bör särskilt betonas utbildning i hur ställföreträdarskapet skall redovisas, dvs. hur verifikat skall sparas och hur årsräkningar och slut-

räkning skall fyllas i. Ett annat viktigt ämne är att klargöra vilka åtgärder som en förordnad ställföreträdare förväntas utföra och därmed dra en gräns mot andra hjälpinsatser från samhällets sida, t.ex. insatser enligt socialtjänstlagen, samt mot sjukvården.

Specialutbildningen bör ses som en form av påbyggnadsutbildning eller fortbildning av de förordnade ställföreträdarna. Denna form av utbildning är avsedd att öka kunskaperna och förståelsen hos ställföreträdarna inom ett visst område. Som antytts ovan kan det handla om närmare information rörande en viss form av ställföreträdaruppdrag, t.ex. ställföreträdarskap för utvecklingsstörda personer eller för ensamkommande flyktingbarn. Utredningens förslag om utökade möjligheter att anlita gode män på bl.a. hälso- och sjukvårdens område innebär ett behov av personer som med ganska kort varsel kan ställa upp för sjuka utan annan ställföreträdare. För dessa personer fordras det orienterande utbildning i medicinska angelägenheter och omhändertagande av människor i olika krissituationer, t.ex. i livets slutskede. Bl.a. behöver den gode mannen kännedom om hur livsslutsdirektiv fungerar. Specialutbildningen kan också ta sikte på viktigare förändringar i familjerättslig eller socialrättslig lagstiftning.

Grundutbildningen för förordnade ställföreträdare kan göras mycket omfattande. Det är därför viktigt, inte minst av kostnadsskäl, att utbildningen hålls inom rimliga ramar. För grundutbildningen bör finnas någon form av kursplan som anger hur många timmar som totalt skall anslås och vilka moment som skall rymmas inom dessa timmar. Som kommer att framgå nedan föreslår utredningen att länsstyrelserna får till uppgift att ta fram en förteckning över de moment som bör finnas med i grundutbildningen. Överförmyndaren kan sedan med ledning av denna förteckning utarbeta en läroplan för kommunens gode män och förvaltare. Hur många timmar som totalt bör anslås till grundutbildning bör vara kommunens sak att bestämma. Likaså bör kommunen själv besluta huruvida utbildningen skall bedrivas under kvällstid, dagtid eller som internat.

Vad gäller specialutbildningarna bör länsstyrelserna dels se över vilka områden som lämpar sig för denna form av vidareutbildning, dels beskriva vilka moment som bör tas upp i utbildningen.

*Utbildningens genomförande*

Grundutbildningen av gode män och förvaltare bör åtminstone delvis ske i föreläsnings- och seminarieform för att det skall finnas tillfälle till diskussion och frågor. Inför dessa föreläsningar och seminarieövningar är det lämpligt att ställföreträdarna erhåller någon form av inläsningsmaterial. I dag finns t.ex. flera böcker som ur ett praktiskt perspektiv behandlar godmanskap och förvaltarskap. Överförmyndaren kan naturligtvis själv ta fram lämpligt undervisningsmaterial om han finner det lämpligare.

Som nämnts ovan är det inte nödvändigtvis överförmyndaren som skall hålla i utbildningen av gode män och förvaltare. Överförmyndaren kan t.ex. låta en kommunjurist handha utbildningen eller anlita något studieförbund. Beträffande specialutbildningen kan det vara lämpligt att vidtala någon frivilligorganisation eller en god man med särskild kunskap inom det aktuella området.

*Samarbete med olika intresseorganisationer och mellan kommuner*

Överförmyndarens utbildningsinsatser är inte avsedda att ersätta det arbete som sker inom godmansföreningarna och frivilligorganisationer, t.ex. FUB. Det erfarenhetsutbyte som sker inom dessa sammanslutningar är ett mycket viktigt komplement till grundutbildningen. Erfarna ställföreträdare kan i en godmansförening under informella former utveckla ett kontaktnät och få goda råd. Som framgått ovan kan godmansföreningarna och frivilligorganisationerna vara en viktig avlastning för överförmyndaren då mycket av erfarenhetsutbytet kan ersätta den rådgivning som överförmyndaren annars måste tillhandahålla. Medlemmar i ovan nämnda sammanslutningar kan även komma i fråga som lärare i samband med de utbildningsinsatser som överförmyndaren tar initiativ till.

Även om det är överförmyndaren som ansvarar för utbildningen av de gode männen och förvaltarna i sin kommun finns det inget som hindrar att flera kommuner går samman och utarbetar en gemensam läroplan och anordnar utbildning för kommunernas förordnade ställföreträdare. Ett sådant samarbete över kommungränserna kan vara nödvändigt för mindre kommuner med ett för litet underlag av ställföreträdare. Hanteringen av utbildningsfrågor kan vara ett skäl för kommunerna att inrätta gemensamma nämnder eller kommunalförbund, se avsnitt A 6.2, men även där sådana samman-

slutningar inte förekommer innebär samarbetet över kommungränserna effektivitetsvinster och kostnadsbesparingar.

### *Kostnadsaspekter*

Utbildningsinsatser för förordnade ställföreträdare utgör naturligtvis en kostnad för kommunerna. Det skall dock framhållas att flertalet kommuner redan i dag anslår medel till utbildning av sina gode män och förvaltare. Det handlar således inte om en kostnad som kommunerna tidigare inte har haft eller inte bort ha budgeterat för. Hur stora kostnaderna blir beror på kommunens ambitionsnivå och möjligheterna till samarbete med frivilligorganisationer och andra kommuner. Utredningens förhoppning är att kommunerna inte skall drabbas av större utgifter än i dag till följd av de förslag som läggs fram i fråga om utbildning av förordnade ställföreträdare.

Samarbete mellan flera kommuner i den ena eller andra formen innebär stordriftsfördelar, dvs. kostnaderna för föreläsare och inköp/framtagning av utbildningsmaterial kan delas på flera överförmyndare. Genom att man anlitar t.ex. en jurist på överförmyndarens kansli behöver inte nödvändigtvis extern personal användas. Det undervisningsarbete som går åt av kommunjuristens arbetstid kan sannolikt åtminstone delvis sparas in genom att överförmyndarens kansli inte behöver stå till tjänst med rådgivning i lika stor utsträckning som i dag.

Aktörer som kommer i kontakt med gode män och förvaltare i olika sammanhang kan ha ett intresse av att nå ut med information till dessa ställföreträdare. Det kan sålunda vara idé för överförmyndaren att höra efter om t.ex. frivilligorganisationer och banker har intresse av att erbjuda information/utbildning inom ramen för överförmyndarens utbildningsverksamhet.

### **13.3.3 Länsstyrelsens roll i utbildningsfrågor**

<p><b>Förslag:</b> I förslaget till 19 kap. 18 § andra stycket föräldrabalken införs en bestämmelse om att länsstyrelserna skall tillse att utbildningen av överförmyndare är tillfredsställande. Länsstyrelserna bör utarbeta riktlinjer för vilka moment som utbildningen av gode män och förvaltare bör innehålla.</p>
---

Vad gäller länsstyrelsernas framtida roll har denna behandlats i avsnitt A 7. Nedan följer en närmare utveckling av tankarna om länsstyrelsernas uppgifter i utbildningsfrågor.

Länsstyrelsen skall enligt förslaget till 19 kap. 18 § föräldrabalken utöva tillsyn över överförmyndarnas och överförmyndarnämndernas tillämpning av föräldrabalken. Länsstyrelsen skall dessutom bl.a. se till att utbildningen av överförmyndarna, ledamöterna i överförmyndarnämnderna och ersättare är tillfredsställande. I tillsynen bör ingå granskning av överförmyndarens utbildningsinsatser för de förordnade ställföreträdarna. Vid utövandet av tillsynen bör länsstyrelsen bl.a. ta del av den läroplan som kommunen har upprättat och vid behov komma med synpunkter på hur denna kan förbättras eller förändras.

Som framhållits ovan bör länsstyrelserna utöver sin tillsynsverksamhet lämna rådgivande synpunkter på vilka moment som lämpligen kan ingå i utbildningen av gode män och förvaltare. Dessa synpunkter bör sedan vara vägledande för överförmyndarna i samband med att de utformar de kommunala kursplanerna.

Formellt ansvarar varje länsstyrelse (om regional samordning mellan länsstyrelserna, se avsnitt A 7.4) inom respektive geografiska område för att riktlinjer om utbildning utfärdas till överförmyndarna. Vid utarbetandet av riktlinjer för utbildningen av gode män och förvaltare bör emellertid länsstyrelserna samlas under ledning av en länsstyrelse, enligt vad som förut har förordats Länsstyrelsen i Stockholms län, där det förslagsvis kan skapas en särskild kommitté med representanter från de övriga länsstyrelserna som ansvarar för utbildningsfrågorna. Utarbetandet av dessa riktlinjer innebär initialt vissa ansträngningar för länsstyrelserna. Därefter torde arbetet främst bestå i revision av riktlinjerna samt bevakning och samordning av information rörande bl.a. ny lagstiftning, resultat av länsstyrelsernas egen tillsynsverksamhet och uttalanden av t.ex. JO. Denna information bör på lämpligt sätt distribueras till landets överförmyndare och andra intressenter, t.ex. godmansföreningar.

En anknytande fråga är om länsstyrelserna skall ha någon särskild roll vid utbildningen av överförmyndare. Enligt utredningens uppfattning bör i förslaget till 19 kap. 18 § andra stycket föräldrabalken framgå att länsstyrelserna skall se till att kunskapsnivån hos överförmyndarna är tillfredsställande, men inte att länsstyrelserna har huvudansvaret för utbildningen av överförmyndare på samma sätt som överförmyndarna har utbildningsansvaret för sina gode män och förvaltare. I stället bör det, som i dag, vara överförmynd-

darens eller överförmyndarnämndens ansvar att sörja för att berörd personal erhåller nödvändig utbildning och fortbildning.

Däremot bör länsstyrelserna bistå med råd om uppläggning och samarbete, 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. Frågan om lagreglering av kompetenskraven på överförmyndare har behandlats i avsnitt A 6. 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. Det finns naturligtvis inget som hindrar att utbildningen av överförmyndare utförs av studieförbund eller högskola. I sammanhanget kan nämnas att Högskolan Dalarna under år 2005 avser att ge en kurs om 20 poäng i överförmyndarjuridik. Utbildningen riktar sig till personal inom överförmyndarorganisationen.

#### 13.3.4 Rekrytering av gode män och förvaltare

En allt större befolkningsandel med äldre människor kommer, som förut har framhållits, inom en snar framtid att innebära en ökad ansträngning för den medicinska och sociala äldrevården och för överförmyndarverksamheten. Vad gäller den senare verksamheten kommer det sannolikt att uppstå ett behov av i vart fall fler gode män framöver. Som framgått tidigare föreslår utredningen flera alternativ till gode män och förvaltare, nämligen framtidsfullmäktige, vårdombud och inte minst anhöriga. Genom dessa nya aktörer är förhoppningen att parera ökningen av behov av förordnade ställföreträdare eller rentav minska detta, jämfört med nuläget. Likväl måste rekryteringen av gode män och förvaltare uppmärksammas.

Som framgått ovan upplever flera överförmyndare redan i dag att det är svårt att rekrytera tillräckligt många kompetenta ställföreträdare. Det är därför angeläget att undersöka vad som kan göras för att i framtiden kunna säkra tillgången på förordnade ställföreträdare.

Enligt utredningens mening måste lösningen på problematiken sökas i en kombination av flera åtgärder. För det första måste insti-



tuten god man och förvaltare utnyttjas på ett optimalt sätt. För det andra måste man se hur uppdrag som förordnad ställföreträdare kan göras mer attraktiva för att locka fler personer att bli god man eller förvaltare

Ett optimalt utnyttjande av instituten god man och förvaltare bygger på att de förordnade ställföreträdarna vet vad som förväntas av dem, dvs. att de känner till vad de skall och inte skall göra. Det är bl.a. angeläget att se till att gode män och förvaltare inte behöver utföra uppgifter som ankommer på t.ex. personliga assistenter eller kontaktpersoner, se avsnitt B 1.2. Den tid som läggs ner på sysslor som inte omfattas av godmanskapet kan i stället användas till ytterligare ställföreträdaruppdrag. En förutsättning för att detta skall fungera är att samtliga gode män och förvaltare genom en grundutbildning får undervisning i vad det innebär att vara god man eller förvaltare.

När det gäller möjligheterna att öka attraktionskraften hos uppdrag som god man och förvaltare måste uppdragens ideella karaktär betonas. Drivkraften hos den som vill bli förordnad ställföreträdare måste till stor del bygga på en vilja att göra en insats för en behövande medmänniska. Genom att överförmyndaren tillhandahåller organiserad utbildning kan ställföreträdaruppdrag sannolikt göras mer lockande och även innebära ett mervärde för ställföreträdaren personligen. Ett utvecklat samarbete mellan överförmyndarna och olika frivilligorganisationer kan skapa en viktig rekryteringsbas för gode män och förvaltare. En höjning av ställföreträdarvoden eller förmånligare skatteregler innebär naturligtvis att fler personer lockas till uppdrag som god man eller förvaltare, men medför samtidigt ökade kostnader för såväl den hjälpbehövande som kommunerna. När det gäller ersättning till förordnade ställföreträdare och överväganden i detta avseende hänvisas till kapitel B 14.

Sammanfattningsvis är det utredningens uppfattning att organiserade utbildningsinsatser är väsentligt för att man skall kunna garantera kvalificerade ställföreträdare i framtiden. Utbildningen i sig kan vidare vara en viktig faktor för att attrahera fler personer till uppdrag som god man eller förvaltare. För att locka fler personer till ställföreträdaruppdrag fordras sannolikt också ett aktivt marknadsförande av uppdragen, t.ex. genom kontakter med frivilligorganisationer och genom annonsering i massmedia. Inrättandet av förvaltarenheter samt utredningens förslag om nya former av ställföreträdarskap kan innebära en viss lindring av trycket på överförmyndaren att sörja för rekryteringen av förordnade ställföreträdare.

### 13.4 Huvudmannens möjlighet att komma till tals och utöva inflytande vid anordnande av ställföreträderskap och vid val och byte av god man eller förvaltare

#### *Bakgrund*

Enligt nuvarande 11 kap. 4 § första stycket föräldrabalken fordras en beslutskompetent huvudmans samtycke till att en god man utses för honom. Det finns dock inget uttryckligt krav på att den hjälpbehövande också skall samtycka till vem som förordnas till god man. I nuvarande 11 kap. 16 § första stycket föräldrabalken föreskrivs emellertid att i ett ärende om förordnande av god man eller förvaltare för någon som har fyllt 16 år skall rätten eller överförmyndaren ge denna person tillfälle att yttra sig, om det kan ske. På så sätt ges den enskilde möjlighet att också avge synpunkter på vem som utses till ställföreträdare. Enligt 11 kap. 16 § andra stycket föräldrabalken kan det även bli aktuellt att höra den enskilde muntligen.

I nuvarande 11 kap. 20 § första stycket föräldrabalken föreskrivs att en god man eller förvaltare, som gör sig skyldig till missbruk eller försummelse vid utövandet av sitt uppdrag eller som kommer på ekonomiskt obestånd och på grund av detta är olämplig för uppdraget eller som av någon annan orsak inte längre är lämplig att inneha uppdraget, skall entledigas. Beslut om entledigande fattas av överförmyndaren. Enligt paragrafens andra stycke får överförmyndaren interimistiskt entlediga en god man eller förvaltare som avses i första stycket, om dröjsmål skulle medföra fara för den hjälpbehövande.

I nuvarande 11 kap. 21 § föräldrabalken anges genom en hänvisning till 11 kap. 15 § föräldrabalken vem som kan ansöka om entledigande av en god man eller förvaltare, nämligen förmyndare, den hjälpbehövande själv, om han har fyllt 16 år, samt hans eller hennes make eller sambo och närmaste släktingar. Utöver den personkrets som anges i 11 kap. 15 § föräldrabalken får en ansökan om entledigande göras av den gode mannen eller förvaltaren.

### 13.4.1 Den enskildes inflytande vid valet av gode män och förvaltare

**Förslag:** I förslaget till 11 kap. 21 § första stycket föräldrabalken föreskrivs att den person som den enskilde föreslår som god man eller förvaltare skall utses till ställföreträdare under förutsättning att denne uppfyller lämplighetskraven och är villig att åta sig uppdraget.

Från vissa intresseorganisationer för hjälpbehövande har framförts synpunkter på att den enskildes inflytande vid bl.a. utseendet och entledigandet av en god man eller förvaltare bör stärkas. Det framhålls i samband härmed att det bör vara en utgångspunkt att samhällets hjälpinsatser bygger på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet samt att han eller hon i största möjliga utsträckning skall ges inflytande och medbestämmande. Det finns sålunda regler om att den hjälpbehövande skall samtycka till att en god man förordnas för honom, om den förres tillstånd tillåter det, men inte något motsvarande krav på samtycke till vem som utses till god man eller förvaltare. När det gäller frågor om entledigande av gode män eller förvaltare har en del intresseorganisationer den uppfattningen att det i dag krävs mycket starka skäl för att få en ställföreträdare entledigad. Det finns emellertid, hävdas det, vardagliga situationer som kan leda till att den enskilde blir missnöjd med sin gode man eller förvaltare för att denne inte respekterar den enskildes självbestämmanderätt eller önskemål. Som exempel nämns rätten att välja tidning, att köpa en viss sorts kläder och att få åka på semester. Andra fall där hjälpbehövande känner sig överkörda av sin ställföreträdare kan röra rätten att få flytta till en annan bostad eller bo tillsammans med sin make/sambo. Oenigheter av ovan nämnda slag mellan den enskilde och hans ställföreträdare leder sällan till att en god man eller förvaltare entledigas trots att misshälligheterna ofta får förödande konsekvenser för den enskildes förtroende för ställföreträdaren. Det är därför, menar man, angeläget att vikten av ställföreträdarnas respekt för den enskilde lyfts fram i lagstiftningen.

Det kan måhända uppfattas som ologiskt att en beslutsför huvudman skall samtycka till att ett godmanskap anordnas enligt nuvarande 11 kap. 4 § föräldrabalken, men inte till vem som utses till god man. Som framgått ovan är det emellertid lagstiftarens intention att den enskildes rätt till medbestämmande i frågan om vem som utses till god man skall tas tillvara genom den föreskrift om kommu-

nikation som framgår av nuvarande 11 kap. 16 § föräldrabalken. Mot detta kan invändas att en möjlighet för den enskilde att yttra sig inte väger lika tungt som det inflytande ett krav på samtycke innebär.

Det är en grundläggande tanke att samhällets hjälpinsatser skall grunda sig på respekten för den enskilde. Kravet på samtycke i nuvarande 11 kap. 4 § föräldrabalken till att godmanskap anordnas bygger på uppfattningen att ett godmanskap innebär en viss inskränkning av den enskildes integritet och självbestämmande. Eftersom den enskilde har kvar sin rättsliga handlingsförmåga synes det självklart att han, om hans tillstånd tillåter det, skall lämna sitt samtycke till åtgärden. Även om det i nyss nämnda paragraf inte uppställs något krav på samtycke i frågan om vem som utses till god man, är det utredningens uppfattning att kravet på kommunikation i nuvarande 11 kap. 16 § föräldrabalken innebär goda möjligheter för den enskilde att motsätta sig att en viss person förordnas till god man. Kommunikationsskyldigheten omfattar förutom den hjälpbehövande också hans anhöriga, vilket innebär ytterligare möjlighet att få in synpunkter på den som föreslås bli god man. I praxis torde också överförmyndaren i allmänhet respektera ett önskemål från den enskilde eller dennes anhöriga om att få en särskild person som god man eller förvaltare.

Ett krav på den enskildes samtycke också i frågan om vem som skall utses till god man skulle sannolikt inte få någon större betydelse i praktiken. Ett yttrande från en hjälpbehövande som på goda grunder motsätter sig att en viss person förordnas till god man för honom torde nämligen väga mycket tungt i förordnandefrågan. Vidare kan ett krav på samtycke i frågan om vem som skall utses till god man innebära en risk för låsning i ställföreträdarfrågan. Det kan nämligen hända att den hjälpbehövande i och för sig samtycker till att en god man förordnas, men därefter, utan något skäl, motsätter sig de förslag som lämnas av överförmyndaren. Detta skulle i förlängningen kunna leda till att det blir omöjligt att anordna ett godmanskap. Oftast torde emellertid en hjälpbehövande som motsätter sig överförmyndarens förslag till god man ha starka önskemål om att få en annan person förordnad till god man för sig. Enligt utredningens mening synes därför ett alternativ till krav på samtycke vara att det i 11 kap. 21 § första stycket föräldrabalken föreskrivs att den person som den hjälpbehövande föreslår som god man skall utses under förutsättning att denne är villig att åta sig uppdraget och i övrigt uppfyller lämplighetskraven. Denna lösning

är att föredra av flera skäl. För det första innebär den en smidigare hantering av frågan om godmanskaper än att ett krav på samtycke uppställs. För det andra tvingas en domstol eller en överförmyndare som avser att gå emot den enskildes förslag på god man att redovisa sina skäl härför, något som inte är självklart med nuvarande utformning.

Anordnande av förvaltarskap förutsätter inte något samtycke från den enskildes sida. Detta hindrar emellertid inte att den enskilde kan ha synpunkter på vem som utses till förvaltare. Kommunikationskyldigheten i nuvarande 11 kap. 16 § föräldrabalken och i förslaget till 11 kap. 26 och 27 §§ föräldrabalken omfattar ju för övrigt även den som avses med en ansökan om förvaltarskap.

### **13.4.2 Den enskildes möjlighet att byta god man eller förvaltare**

Enligt nuvarande 11 kap. 20 § föräldrabalken skall en god man eller förvaltare som gör sig skyldig till missbruk eller försummelse vid utövandet av sitt uppdrag eller kommer på ekonomiskt obestånd och på grund härav är olämplig för uppdraget entledigas. En god man eller förvaltare kan även entledigas om han av någon annan orsak inte längre är lämplig att inneha uppdraget. En sådan orsak behöver inte hänföras till den gode mannens eller förvaltarens personliga egenskaper utan kan stå att finna i omständigheter av annan art. Samarbetssvårigheter och djupgående meningsskiljaktigheter mellan den gode mannen och huvudmannen kan mycket väl vara ett skäl för att entlediga den gode mannen från uppdraget och utse någon annan i hans ställe. Däremot torde inte enstaka triviala åsiktsskillnader vara ett skäl att entlediga en god man eller förvaltare. Det kan nämligen inte anses vara ett önskvärt scenario att en god man eller förvaltare byts ut annat än i de fall det finns en reell konflikt av någon tyngd. Därmed är inte sagt att en enstaka händelse inte skulle kunna konstituera en konflikt som innebär att den enskildes begäran om entledigande är berättigad. Omvänt kan ett långvarigt missnöje från den enskildes sida med den gode mannens arbete innebära att skäl för ett entledigande föreligger, trots att missnöjet inte rör några allvarligare saker. Det får i detta sammanhang inte glömmas bort att det i ställföreträdarskapets natur ligger en skyldighet för den gode mannen eller förvaltaren att se till enskildes bästa och verka för att dennes medel används på bästa sätt. Detta kan leda till att ställföre-

trädaren inte delar den enskildes uppfattning om nyttan av att t.ex. köpa en viss sak.

I de synpunkter som framförts från intresseorganisationer för bl.a. funktionshindrade ligger ett önskemål om att förändra 11 kap. 20 § föräldrabalken så att det blir enklare att entlediga de ställföreträdare som inte respekterar den enskildes vilja. Som framhållits ovan är det viktigt att samhällets hjälpinsatser bygger på en respekt för den enskilde. Den gode mannen måste således vara lyhörd för den enskildes önskemål och får inte ignorera dennes synpunkter. Dessa åligganden får anses rymmas i det portalstadgande som finns i 12 kap. 3 § föräldrabalken samt i föreskriften i 12 kap. 7 § föräldrabalken om skyldighet för ställföreträdaren att samråda med huvudmannen och dennes anhöriga. Som framgått i avsnitt B 5.3.1 föreslår utredningen vissa ändringar av 12 kap. 3 och 4 §§ föräldrabalken i syfte att ytterligare betona hänsynen till den enskildes inställning. Den enskildes vilja är för övrigt i allra högsta grad av betydelse om det rör sig om ett godmanskap, se nuvarande 11 kap. 5 § föräldrabalken. Däremot kan det ibland, när samtycke inte krävs, vara ofrånkomligt att ställföreträdaren måste företa åtgärder som inte står helt i överensstämmelse med den hjälpbehövandes vilja. Detta behöver emellertid inte innebära att ställföreträdaren saknar respekt för den enskilde och dennes önskemål.

Av utredningens enkätundersökning bland överförmyndare och länsstyrelser framgår att det finns en stor lyhördhet för den hjälpbehövandes önskemål om att få byta god man. Samarbetssvårigheter accepteras av många överförmyndare som skäl för byte, under förutsättning att sådana byten inte sätts i system av den hjälpbehövande. Flera överförmyndare uppgav i enkäten att de först försöker förbättra samarbetet mellan den hjälpbehövande och den förordnade ställföreträdaren innan ett byte blir aktuellt.

Godmanskap bygger i princip på frivillighet, och det är därför svårt för överförmyndaren att vägra att gå den hjälpbehövande till mötes vid en begäran om byte av god man. En hjälpbehövande som inte får gehör för sin begäran om byte av god man kan nämligen svara med att begära att godmanskapet skall upphöra, se nuvarande 11 kap. 19 och 21 §§ föräldrabalken. Om han saknar insikt i sin situation, kan begäran komma att avslås. Bedöms den enskilde vara ur stånd att sköta sina ekonomiska angelägenheter kan överförmyndaren ansöka om förvaltarskap för den enskilde. I annat fall är alternativet att den enskilde står utan hjälp. Restriktiviteten hos vissa överförmyndare mot upprepade byten är dock förstälig med

hänsyn till svårigheterna att finna ersättare till den gode man som begärs utbytt.

Enligt nuvarande 11 kap. 21 § föräldrabalken får ansökan om entledigande av en god man eller förvaltare göras av den som förordnandet avser och av hans anhöriga samt av överförmyndaren. Det faktum att framförallt anhöriga till den hjälpbehövande kan väcka frågan om byte av ställföreträdare utgör enligt utredningens mening en viktig garanti för att en enskild som har svårt att uttrycka sig inte hamnar helt i händerna på en ställföreträdare som han är missnöjd med. Vidare har överförmyndaren en skyldighet att på eget initiativ entlediga en olämplig ställföreträdare, om han vid sin tillsyn eller annars uppmärksammas på missförhållanden. För att överförmyndaren skall kunna ingripa är det med andra ord viktigt att han uppmärksammas på brister i ställföreträdarens utförande av sitt uppdrag, jfr vad som sagts i avsnitt A 3.4 i ämnet.

Utredningen finner med hänsyn till vad som anförts ovan att nuvarande lagstiftning bygger på att den enskildes vilja så långt möjligt skall respekteras av en god man eller förvaltare. Misshälligheter av sådant slag som anförts till stöd för en förändring av nuvarande ordning torde, med de förtydliganden som gjorts ovan, redan i dag kunna ligga till grund för ett entledigande av en god man eller förvaltare. Med hänsyn härtill och till de skäl som trots allt kan åberopas till stöd för att byte av ställföreträdare inte bör komma till stånd utan vidare föreslår inte utredningen någon förändring av innehållet i nuvarande 11 kap. 20 § föräldrabalken.

### 13.4.3 Den enskildes möjlighet att komma till tals vid anordnande av godmanskap och förvaltarskap

**Förslag:** I förslaget till 11 kap. 26 § första stycket föräldrabalken behandlas rättsens och överförmyndarens skyldighet att låta den enskilde yttra sig. I det aktuella lagrummet, som delvis motsvarar nuvarande 11 kap. 16 § första stycket klargörs att bestämmelsen är avsedd att tillämpas både vid anordnande av ställföreträdarskap och vid förordnande av ställföreträdare. Rätten eller överförmyndaren skall låta den enskilde yttra sig, om det kan ske. Den enskildes ålder har härvid, till skillnad från vad som gäller i dag, ingen självständig betydelse.

I förslaget till 11 kap. 27 § andra stycket föräldrabalken införs en regel som föreskriver att rätten alltid skall hålla muntlig för-

handling i ärenden om anordnande av godmanskap enligt förslaget till 11 kap. 2 § föräldrabalken eller förvaltarskap, om den enskilde begär det.

Regleringen i 20 kap. 2 § andra stycket och 20 kap. 2 a § föräldrabalken flyttas till 11 kap. och återfinns där i 11 kap. 40 respektive 41 §§.

I förslaget till 11 kap. 40 § första stycket föräldrabalken föreskrivs att om det inte är obehövt skall en god man förordnas för den enskilde i ärende om anordnande eller utvidgning av godmanskap enligt (förslaget till) 11 kap. 2 § då den enskilde uppenbarligen inte förstår vad saken gäller.

### *Den enskildes rätt att yttra sig*

Enligt nuvarande 11 kap. 16 § första stycket föräldrabalken skall rätten eller överförmyndaren i ärenden om förordnande av god man eller förvaltare för någon som har fyllt sexton år ge denna person möjlighet att yttra sig, om det kan ske. Enligt utredningens mening synes begreppet *förordnande* av god man eller förvaltare i detta sammanhang också innefattar begreppet *anordnande* av godmanskap eller förvaltarskap. Kommunikationskyldigheten måste ju under alla förhållanden gälla både behovet av ställföreträdare och inte endast vem som bör komma i fråga för ett sådant uppdrag. För att undvika missförstånd bör det i förslaget till 11 kap. 26 § första stycket föräldrabalken göras en distinktion mellan förordnande av ställföreträdare respektive anordnande av ställföreträdarskap.

Skyldigheten att låta den enskilde yttra sig begränsas i dag till att avse personer som har fyllt 16 år. Enligt utredningens uppfattning synes en sådan avgränsning vara mindre lämplig. Barn som är yngre än 16 år kan mycket väl ha synpunkter som bör inhämtas, t.ex. på vem som bör utses till god man för det. Utredningen föreslår mot bakgrund härav att 16-årsgränsen avskaffas. Därmed är inte sagt att alla barn skall höras i frågor rörande ställföreträdarskap. Detta får i stället avgöras utifrån frågans komplexitet och barnets mognad. Uttrycket ”om det kan ske” tar således sikte också på situationer där det med hänsyn till barnets låga ålder eller bristande mognad inte framstår som meningsfullt att låta det yttra sig.



*Muntlig förhandling*

I artikel 12 i Europarådets rekommendation om det rättsliga skyddet för hjälpbehövande vuxna anges att det i samband med hjälpinsatser för den enskilde bör finnas erforderliga tillvägagångssätt för att efterforska och bedöma den enskildes (mentala) förmåga. Vidare föreskrivs att hjälpinsatser som inskränker den enskildes rättshandlingsförmåga inte bör vidtas med mindre den som beslutar om åtgärden har träffat den enskilde eller anser sig ha en god uppfattning om den enskildes tillstånd. Därutöver bör det finnas utredning (om den enskildes tillstånd) som är aktuell från åtminstone en person som är sakkunnig på området. I artikel 13 föreskrivs att den enskilde alltid bör ha rätt att bli hörd muntligen i alla ärenden som kan påverka hans rättshandlingsförmåga.

Utredningen har under sommaren 2003 genomfört en undersökning bland tjugo utvalda tingsrätter för att undersöka bl.a. hur vanligt det är att tingsrätterna håller muntlig förhandling i ärenden om anordnande av godmanskap eller förvaltarskap. Av svaren framgår att det är mycket ovanligt att muntlig förhandling hålls i ärenden om anordnande av godmanskap, medan det däremot synes vara regel att så sker då det är fråga om förvaltarskap. Anledningen till att muntlig förhandling inte hålls vid anordnande av godmanskap är att den hjälpbehövande som regel själv är sökande eller har medgett en ansökan om godmanskap. En annan orsak till att muntlig förhandling inte hålls är att den hjälpbehövandes tillstånd är sådant att han eller hon uppenbarligen inte förstår vad saken gäller. Flera tingsrätter framhåller att godmanskap bygger på frivillighet, vilket innebär att det inte blir aktuellt att ansöka om sådant ställföreträdarskap för det fall den enskilde motsätter sig att god man förordnas för honom och hans tillstånd inte är sådant att han uppenbarligen inte förstår vad saken gäller. Några tingsrätter uppger att muntlig förhandling alltid hålls när det finns anledning att betvivla att den enskilde verkligen har samtyckt till godmanskap eller i de sällsynta fall då den enskilde har bestritt en ansökan om godmanskap och hans tillstånd inte hindrar att han hörs inför rätten.

När det gäller ärenden om förvaltarskap synes praxis i Sverige stå i överensstämmelse med Europarådets rekommendationer. Vad gäller ärenden om godmanskap synes den vanligaste handläggningsformen vara skriftlig. Det kan därför hävdas att denna ordning skulle stå mindre väl i överensstämmelse med Europarådets rekommendationer. Utredningen är emellertid av uppfattningen att så inte är fallet. Ett

godmanskap inkräktar visserligen på huvudmannens personliga sfär på så sätt att en utomstående person träder in och utför rättshandlingar på den enskildes vägnar. En person med god man kan emellertid företa vilka handlingar som helst trots godmanskapet. Det är alltså inte fråga om att inskränka den enskildes rättshandlingsförmåga; att denna kan vara begränsad beror på faktiskt föreliggande funktionsnedsättning av psykisk art. Vidare synes de flesta godmanskap anordnas med den hjälpbehövandes samtycke. Det kan naturligtvis hävdas att ett samtycke kan vara framtvingat och att en muntlig förhandling skulle kunna avslöja sådana situationer. Eftersom godmanskap bygger på frivillighet kan emellertid en person som anser att ett godmanskap har anordnats mot hans eller hennes vilja begära att detta skall upphöra, varvid det naturligtvis kan bli aktuellt att i stället anordna förvaltarskap för den enskilde. Skulle domstolen betvivla att ett samtycke är äkta, hålls det med all sannolikhet en muntlig förhandling för att klarlägga förhållandena. Till sist skall framhållas att domstolen har en skyldighet att se till att ärenden om ställföreträdarskap blir ordentligt utredda. Det torde sålunda aldrig förekomma att en domstol anordnar ställföreträdarskap utan den enskildes samtycke med mindre det finns tillfredsställande utredning om den enskildes tillstånd, som regel alltid ett läkarintyg. Med hänsyn till vad som nu anförts anser utredningen att regleringen i nuvarande 11 kap. 16 § andra stycket föräldrabalken redan i dag torde stå i överensstämmelse med Europarådets rekommendationer om behandling av icke beslutsföra.

Även om regleringen i 11 kap. 16 § andra stycket föräldrabalken i sin nuvarande utformning uppfyller Europarådets rekommendation finns det anledning att överväga om regleringen kan göras ännu bättre i syfte att stärka den enskildes möjlighet att komma till tals i frågor om anordnande av ställföreträdarskap och förordnande av förvaltare eller god man enligt förslaget till 11 kap. 2 § föräldrabalken.

Som framgått ovan är huvudregeln i nuvarande 11 kap. 16 § andra stycket föräldrabalken att rätten skall höra den enskilde muntligen i ett ärende om anordnande av förvaltarskap eller godmanskap enligt nuvarande 11 kap. 4 § föräldrabalken. De undantag som görs från denna huvudregel motiveras av att det inte tjänar något till eller är skadligt för den enskilde att det hålls muntlig förhandling eller av att det med hänsyn till omständigheterna är onödigt att höra den enskilde muntligen. Risken för att den enskilde skulle lida någon rättsförlust till följd av att han inte blir hörd muntligen i ett ärende om anordnande av ställföreträdarskap är med nuvarande utformning

liten. Den enskildes möjlighet att komma till tals skulle emellertid kunna stärkas ytterligare genom att det i 11 kap. föräldrabalken införs en föreskrift om att den enskilde alltid har rätt till muntlig förhandling, om han begär det. Redan i dag torde en domstol alltid bevilja den enskildes begäran om muntlig förhandling, inte minst med hänsyn till den enskildes rätt till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. En regel som ger den enskilde en absolut rätt att på begäran bli hörd muntligen inför rätten i nu aktuella frågor utgör emellertid en viktig garanti för att den enskilde inte blir åsidosatt i en – sannolikt sällsynt förekommande – situation där rätten och den enskilde har olika uppfattning om nödvändigheten av en muntlig förhandling.

Utredningen föreslår att regleringen i nuvarande 11 kap. 16 § föräldrabalken delas upp på flera paragrafer. Skyldigheten enligt 11 kap. 16 § första stycket för rätten eller överförmyndaren att kommunicera en ansökan om godmanskap enligt förslaget till 11 kap. 2 § eller förvaltarskap kommer härvid att framgå av förslaget till 11 kap. 26 § första stycket. I förslaget till 11 kap. 27 § andra stycket, som delvis motsvarar nuvarande 11 kap. 16 § andra stycket, införs en ny regel som innebär att den enskilde alltid har rätt till muntlig förhandling, om han begär det. Har den enskilde inte framfört någon synpunkt i frågan om muntlig förhandling, gäller som huvudregel att han skall höras muntligen, om det kan ske utan skada för honom och det inte är uppenbart att han inte förstår vad saken gäller. Rätten kan dock avstå från att höra den enskilde muntligen, om han själv har gjort ansökan eller medgett förordnandet eller det annars finns särskilda skäl.

#### *Rättsligt biträde i frågor om anordnande av ställföreträdarskap*

Det ligger i sakens natur att den som ifrågasätts vara i behov av en stödperson kan ha svårt att hävda sin mening i ett rättsligt förfarande, även om han har tillfälle att lägga fram sin sak. Detta har beträffande förvaltarskap föranlett särskilda regler i nuvarande 20 kap. 2 och 2 a §§ föräldrabalken. Enligt 20 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken skall rätten i ett ärende om anordnande av förvaltarskap eller utvidgning av ett förvaltarskaps omfattning, där den enskilde uppenbarligen inte förstår vad saken gäller eller skulle lida skada av att få del av handlingarna i ärendet, förordna en god man enligt 11 kap. föräldrabalken att företräda den enskilde i ärendet och bevaka hans

rätt. I bl.a. ett ärende om anordnande av förvaltarskap eller utvidgning av förvaltarskapets omfattning, där det inte förordnats god man enligt 20 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken, skall rätten enligt 20 kap. 2 a § föräldrabalken förordna ett biträde att bevaka den enskildes rätt. Ett rättegångsbiträde skall dock inte förordnas, om det är uppenbart att ett biträde inte behövs.

När det gäller regleringen i 20 kap. 2 § andra stycket och 2 a § föräldrabalken tar denna som nyss framgått uteslutande sikte på fall som regleras i 11 kap. föräldrabalken. Med hänsyn härtill bör nämnda bestämmelser flyttas från 20 kap. till 11 kap. föräldrabalken för att där återfinnas i 11 kap. 40 § respektive 41 §.

Beträffande regleringen i den föreslagna 11 kap. 40 § föräldrabalken, som delvis motsvarar nuvarande 20 kap. 2 § föräldrabalken, är att märka att utredningen föreslår att förvaltarskap i framtiden skall ta sikte endast på den enskildes ekonomiska förhållanden. Om någon på grund av psykisk störning, sjukdom, skada, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållanden behöver hjälp att helt eller delvis ha hand om sina personliga förhållanden, får en god man enligt förslaget till 11 kap. 2 § föräldrabalken förordnas. Som framgått ovan finns i dag möjlighet att utse en god man eller ett biträde för en person som är aktuell för förvaltarskap. För att personer som inte klarar av att sköta sina personliga angelägenheter inte skall försättas i en sämre situation när hjälpen i framtiden tillhandahålls genom godmanskap i stället för förvaltarskap bör i ärenden om anordnande eller utvidgning av godmanskap enligt förslaget till 11 kap. 2 § föräldrabalken en god man kunna utses för den enskilde, om han uppenbarligen inte förstår vad saken gäller. Det är emellertid inte utredningens avsikt att god man enligt 11 kap. 40 § föräldrabalken skall behöva förordnas i alla sådana fall. De fall som kan bli aktuella är främst de då den enskilde bestrider godmanskapet samtidigt som det görs gällande att han är beslutsoförmögen. Däremot är det inte säkert att god man enligt 11 kap. 40 § föräldrabalken skall förordnas i situationer då t.ex. den enskilde är djupt dement och detta klart framgår av en läkarutredning.

Observera att biträde som avses i förslaget till 11 kap. 41 § föräldrabalken inte kan förordnas för en person som behöver hjälp av en god man med att ha hand om sina personliga angelägenheter. Uppkommer behov av ett rättegångsbiträde när godmanskap enligt förslaget till 11 kap. 2 § föräldrabalken skall anordnas för en sådan person, kan ett rättshjälpsbiträde förordnas för den hjälpbehövande.

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

### 14.1 Bakgrund

Utredningen skall se över principerna för ersättningssystemet och ta ställning till om ändringar bör göras av hänsyn till dels de hjälpbehövandes situation, dels de förordnade förmyndarnas, de gode männens och förvaltarens anspråk på ersättning för nedlagd tid och utfört arbete. Utredningens utgångspunkt är att uppdragen som förordnad förmyndare, god man, förvaltare och särskilt förordnad vårdnadshavare, liksom i dag, skall präglas av ett betydande mått av ideell verksamhet. Vad gäller utbetalningar av arvoden till gode män m.fl. skall utredningen överväga om en annan ordning än den nuvarande bör införas.

De huvudproblem som utredningen har identifierat rör

- a) ersättningens bestämmande och storlek,
- b) huvudmannens ställning som arbetsgivare för företrädaren,
- c) beloppsgränsen i 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken,
- d) ersättning till särskilt förordnade vårdnadshavare,
- e) maximering av antalet företrädaruppdrag,
- f) tidpunkten för ingivande av årsräkning, samt
- g) uppskattning av kostnaden för ställföreträderskapet.

Inom dessa huvudområden kommer en del anknytande problemställningar att behandlas.

### 14.2 Gällande rätt

#### *Ersättningens bestämmande och storlek*

Förordnade förmyndare, gode män och förvaltare har enligt 12 kap. 16 § första stycket föräldrabalken rätt till skäligt arvode för uppdraget och ersättning för de utgifter som varit skäligen påkallade för upp-

dragets fullgörande. Av paragrafens andra stycke framgår att det är överförmyndaren som beslutar om arvode och ersättning.

Svenska Kommunförbundet har i sitt cirkulär 1990:120 "Underlag för kommunala beslut om ersättning till förordnade förmyndare, gode män och förvaltare" tagit fram förslag på lämpliga ersättningsnivåer för arvodet till förordnade ställföreträdare. De föreslagna nivåerna utgör delar av basbeloppet och avser årlig ersättning. Underlaget är inte bindande för överförmyndaren, men utgör ändå för många kommuner en utgångspunkt vid arvoderingen av förordnade ställföreträdare.

I cirkulär 1990:120 delas de förordnade ställföreträdarna in i olika kategorier beroende på uppdragets omfattning. Inom området ekonomisk förvaltning finns det fyra kategorier, och beträffande den personliga omvårdnaden finns det tre kategorier.

Vad först gäller den ekonomiska förvaltningen avser kategori 1 de ställföreträdarskap där skötseln av den enskildes ekonomi inte kräver särskilt stora insatser från ställföreträdarens sida. Denne förutsätts endast utöva kontroll över den ekonomiska förvaltningen och ha hand om något bankkonto samt ansöka om pension och ekonomiska förmåner. För dessa åtgärder föreslås en årlig ersättning om 2–8 procent av basbeloppet (800–3 200 kr). I kategori 2 förutsätts ställföreträdaren ha hand om huvudmannens hela ekonomiska förvaltning, dvs. förvalta bankkonton, ansöka om pension och utbetala fickpengar. Föreslagen ersättning för denna kategori av ställföreträdare är 6–20 procent av basbeloppet (2 400–8 000 kr). I kategori 3 skall ställföreträdaren utöver de uppgifter som anges i kategori 2 även förvalta aktier, obligationer och andra värdepapper. Ställföreträdare i denna kategori föreslås erhålla ersättning med 15–30 procent av basbeloppet (6 000–12 000 kr). Ställföreträdare i kategori 4 skall förutom de uppgifter som avses i kategorierna 2 och 3 dessutom ha någon särskilt tung uppgift. Det kan röra sig om att förvalta en hyresfastighet, övervaka en affärsrörelse eller förvalta ett större innehav av aktier och andra värdepapper. Ersättningen för dessa ställföreträdare föreslås vara 25–55 procent av basbeloppet (10 000–22 000 kr). – Om ställföreträdaren under ett år har utfört en speciell uppgift som faller utanför det normala uppdraget bör ett särskilt arvode utgå för arbetet. Speciella uppgifter kan vara t.ex. avveckling av huvudmannens bostad i samband med utflyttning eller bevakning av huvudmannens rätt vid en domstolsförhandling.

Beträffande den personliga omvårdnaden avser kategori 1 de ställföreträdare som besöker huvudmannen ett par gånger om året samt därutöver håller telefonkontakt med denne eller den institution som den hjälpbehövande vistas på. För dessa ställföreträdare föreslås en ersättning om 2–8 procent av basbeloppet. Kategori 2 avser ställföreträdare som besöker huvudmannen en till två gånger i månaden och därutöver har regelbunden telefonkontakt med denne samt bistår vid klädinköp m.m. Ersättningen till ställföreträdare i denna kategori föreslås uppgå till 6–20 procent av basbeloppet. Ställföreträdare i kategori 3 förutsätts ha kontakt med huvudmannen genom besök eller telefon en gång i veckan. Vidare skall ställföreträdaren följa med huvudmannen vid t.ex. klädinköp och läkarbesök samt göra någon utflykt med denne. I denna kategori föreslås ersättning utgå med 15–30 procent av basbeloppet.

I cirkuläret anges att den schabloniserade ersättningen inte innefattar kostnader för längre resor med bil eller allmänna kommunikationsmedel och liknande. Ersättning för sådana utgifter skall i stället tas ut av den enskildes medel i samband med att kostnaden uppkommer.

Av cirkuläret framgår således att ersättningen till förordnade ställföreträdare föreslås uppgå till ca 800–22 000 kr per år. I genomsnitt uppgår en förordnad ställföreträdarens årliga ersättning till ca 7 000 kr.

Ersättningen betalas som regel ut på årlig basis efter det att överförmyndaren har granskat årsräkningen. I vissa kommuner förekommer det att överförmyndaren beviljar löpande utbetalningar under det år som uppdraget utförs, dvs. innan överförmyndaren har fattat beslut om slutlig ersättning för ställföreträdaruppdraget.

#### *Huvudmannens ställning som arbetsgivare för företrädaren*

En företrädarens ersättning från den enskilde är skattepliktig enligt inkomstskattelagen. Ersättningen utgör som regel inkomst av tjänst eller, i förekommande fall, näringsverksamhet. Enligt 2 kap. 2 § socialavgiftslagen (2000:980) skall den som utger avgiftspliktig ersättning betala socialavgifter. Dessa avgifter uppgår till 24,26–27,82 procent på den utgivna ersättningen. Enligt 2 kap. 14 § i nämnda lag skall någon arbetsgivaravgift inte utgå om ersättningen till en och samma person understiger 1 000 kr per år. I 2 kap. 6 § i samma lag föreskrivs att arbetsgivaravgifter inte heller skall betalas av en fysisk

person eller ett dödsbo, om det kan antas att den sammanlagda avgiftspliktiga ersättningen till mottagaren under året kommer att understiga 10 000 kr. I dessa sammanhang skall i stället mottagaren enligt 3 kap. 5 § betala egenavgift. Regeln i 2 kap. 6 § inskränks dock av bestämmelsen i 2 kap. 7 § första stycket punkten 2 som gör undantag för ersättning till förmyndare, god man eller förvaltare som avses i 12 kap. 16 § föräldrabalken. Enskilda personer som skall betala arvode till sina företrädare skall således själva betala arbetsgivaravgifter så fort ersättningen överstiger 1 000 kr.

Anledningen till att ersättning till förordnade förmyndare, gode män och förvaltare inte omfattas av bestämmelsen i 2 kap. 6 § socialavgiftslagen är att den enskilde och den gode mannen inte kan avtala vilken ersättning som företrädaren skall få. Denna bestäms ju av överförmyndaren. Vid avtal mellan privatpersoner kan däremot uppdragstagaren begära att få bli kompenserad för sina egenavgifter. Bestämmelsen motiveras vidare av att det ur företrädarens synvinkel inte skall spela någon roll om han avlönas av kommunen eller av den enskilde (se under närmast följande rubrik). Utan undantagsregeln i 2 kap. 7 § första stycket punkten 2 i nämnda lag riskerar nämligen en företrädare som ersätts av en enskild person att få ut ett lägre nettobelopp än en företrädare som får motsvarande ersättning från kommunen. Antag att överförmyndaren fastställer ett arvode om 7 000 kr och den enskildes ekonomiska förhållanden är sådana att han själv skall betala arvodet. Utan 2 kap. 7 § socialavgiftslagen skulle företrädaren enligt 2 kap. 6 § i samma lag själv tvingas att betala in sin socialavgift utan möjlighet att begära compensation från sin huvudman. För det fall den enskildes ekonomiska förhållanden är sådana att kommunen skall betala företrädarens arvode är inte 2 kap. 6 § tillämplig (denna bestämmelse tar ju endast sikte på situationer då ersättningen utges av en privatperson). Även om ersättningen understiger 10 000 kr betalar kommunen företrädarens socialavgift och denne skulle således få behålla ett större belopp av den beslutade ersättningen än om han hade avlönat av sin huvudman, se prop. 1999/2000:6 s. 50 ff. och prop. 2000/01:8 s. 83 f.



*Beloppsgränsen i 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken*

I 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken föreskrivs att om inte särskilda skäl föreligger, skall företrädarens arvode och ersättning för utgifter 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 basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Av paragrafens femte stycke följer att arvode och ersättning som inte skall betalas med den enskildes medel skall betalas av kommunen.

Med inkomst avses enligt förarbetena den enskildes inkomst efter medgivna avdrag enligt skattelagstiftningen (se t.ex. prop. 1993/94:251 s. 221). Den närmare innebörden av denna definition är något oklar, men sannolikt avses den enskildes taxerade förvärvsinkomst, dvs. det som allmänt benämns "inkomst före skatt". Den enskilde får debiteras högst det belopp som överstiger två basbelopp. Skulle den enskildes inkomst och tillgångar var för sig överstiga två basbelopp, läggs överskjutande delar samman vid bedömningen av hans betalningsförmåga. Om det finns särskilda skäl, får huvudregeln frångås. Exempel på situationer då huvudregeln kan frångås kan vara att den enskilde har stora vårdkostnader som tar hans inkomst i anspråk eller att de tillgångar som det är fråga om utgörs av en fastighet som han själv behöver eller som är mycket svår att sälja på rimliga villkor (se a. prop. a. s.). Normalt tar uttrycket särskilda skäl sikte på avvikelser från huvudregeln till den enskildes fördel, men enligt uttalande i förarbetena kan huvudregeln i undantagsfall även frångås till nackdel för den enskilde. Det kan bli aktuellt när kommunen genom att stå för arvodet bidrar till en kapitalbildning hos den enskilde som inte kan komma den enskilde till godo. En sådan situation kan uppkomma t.ex. vid vården av egendom tillhörig en svårt sjuk person som inte själv kan dra nytta av sina tillgångar och som inte har några nära anhöriga (se a. prop. a. s.).

*Ersättning till särskilt förordnade vårdnadshavare*

Överförmyndaren kan endast besluta om ersättning i de situationer som anges i 12 kap. 16 § föräldrabalken. Hit hör inte särskilt förordnade vårdnadshavare till den del de utför arbete som rör barnets personliga angelägenheter och inte heller särskilt förordnade vårdnadshavare som är förordnade endast som vårdnadshavare. Anled-

ningen härtill synes vara att överförmyndaren inte har någon anknytning till frågor rörande vårdnad om barn. Överförmyndaren utövar således inte någon tillsyn över hur en särskilt förordnad vårdnadshavare utför sitt arbete i vårdnadsdelen, men däremot i förmynderskapsdelen. Vad gäller god man för ensamkommande flyktingbarn skall överförmyndaren emellertid enligt ett förslag i utredningens delbetänkande, God man för ensamkommande flyktingbarn, SOU 2003:51, utöva tillsyn över hela godmanskabet, således även i de delar uppdraget rör barnets personliga förhållanden.

Den enda ersättning som en särskilt förordnad vårdnadshavare i dag har möjlighet att få för sitt arbete i vårdnadsdelen är den ersättning som socialförvaltningen betalar ut till familjehemsföräldrar. Detta förutsätter naturligtvis att den särskilt förordnade vårdnadshavaren har barnet i fråga boende hos sig.

#### *Maximering av antalet företrädaruppdrag*

Det finns inte i lag uppställd någon begränsning av antalet uppdrag som en och samma företrädare får ha. I stället ankommer det på varje överförmyndare att kontrollera att de företrädare som har flera uppdrag sköter dessa på ett tillfredsställande sätt. Skulle en företrädare visa sig oförmögen att klara av de uppdrag han har tagit på sig, kan överförmyndaren enligt 11 kap. 20 § föräldrabalken omedelbart skilja honom från ett eller flera av uppdragen.

#### *Tidpunkten för ingivande av årsräkning*

Kontrollerad föräldraförvaltning, dvs. situationer som avses i 13 kap. 2 och 10 §§ föräldrabalken, skall enligt 13 kap. 14 § föräldrabalken redovisas i en årsräkning till överförmyndaren senast den 1 mars varje år. För förordnade förmyndare, gode män och förvaltare gäller enligt 14 kap. 15 § föräldrabalken samma tidsfrist för ingivande av årsräkning.

#### *Uppskattning av kostnaden för ställföreträderskapet*

Det finns inte några bestämmelser som reglerar den enskildes möjlighet att i samband med ställföreträderskapets anordnande få en uppskattning av vad hjälpen kommer att kosta. I Svenska Kommun-

förbundets cirkulär 1990:120 finns visserligen en grov kategoriindelning av ställföreträdarskapen och angivande av lämpliga ersättningsnivåer, men cirkuläret är inte bindande för kommunerna och ersättningsnivåerna är högst ungefärliga.

### 14.3 Ersättningens bestämmande och storlek

**Bedömning:** Överförmyndaren bör även i fortsättningen avgöra hur ersättningen till förordnade förmyndare, gode män och förvaltare skall bestämmas.

Nuvarande riktlinjer beträffande lämpliga arvodesnivåer bör omarbetas under länsstyrelsernas ledning och göras mer utförliga.

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.

I en enkät bland landets kommuner som utredningen genomförde under hösten 2002 undersöktes bl.a. i vilken utsträckning kommunerna tillämpar Svenska Kommunförbundets cirkulär 1990:120 som innehåller riktlinjer för arvodesnivåer avseende förordnade förmyndare, gode män och förvaltare. Undersökningen visade att de flesta kommunerna tillämpar riktlinjerna, dock med varierande grad av modifieringar. Vissa kommuner betalar således högre ersättning än vad som framgår av cirkulärets normer vid svårare uppdrag eller i tider av rekryteringsproblem. I de kommuner som inte tillämpar cirkuläret bestäms ersättningen utifrån olika faktorer, t.ex. delar av basbeloppet, tidsåtgång, antal besök, sakkunskap, kvalitet etc. Allmänna reflektioner bland kommunerna är att ersättningsnivåerna är för låga. Någon kommun föreslår att samma ersättningsgrunder som gäller för kontaktpersoner enligt socialtjänstlagen också bör tillämpas på förordnade företrädare.

Flera sammanslutningar för gode män och förvaltare har framfört synpunkter på det sätt på vilket förordnade förmyndare, gode män och förvaltare arvoderas i dag. De förordnade företrädarna uppfattar, generellt sett, nivån på den erhållna ersättningen som låg, och framhåller att en stor del av arbetet sker ideellt, dvs. arbetet omfattar många icke ersättningsgrundande moment som företrädaren måste utföra av ren medmänsklighet eller för att ingen annan gör det. En annan otillfredsställande omständighet som de för-

ordnade företrädarna pekar på är att andra frivilliga samhällsarbete ofta erhåller förmånligare ersättning än förordnade förmyndare, gode män och förvaltare.

Den rådande situationen präglas enligt många företrädare av en bristande enhetlighet. Avsaknaden av klara riktlinjer för arvodesbestämningen innebär att varje överförmyndare får göra sin egen bedömning av hur ersättningen skall fastställas. Många företrädare upplever därför att de är helt utlämnade till överförmyndarens uppfattning om vilket arvode som skall utgå.

En annan synpunkt som förts fram från företrädarhåll är att ställföreträdare ofta får vänta lång tid innan de erhåller ersättning för sitt arbete. Som regel sker inte någon utbetalning förrän årsräkningen har granskats och godkänts. För att undvika denna väntan har några sammanslutningar av företrädare framfört önskemål om att överförmyndaren skall kunna besluta att ställföreträdaren månadsvis skall erhålla förskott på sin ersättning. Vidare har det framförts önskemål om att utredningen uttalar sig i frågan hur lång tid överförmyndaren bör ha på sig att granska årsräkningar och sluträkningar. I dag kan det nämligen dröja åtskilliga månader från det att en årsräkning har getts in till dess överförmyndaren fattar beslut i ersättningsfrågan. Detta upplevs som otillfredsställande av såväl ställföreträdaren som den hjälpbehövande.

### *Ersättningsnivån*

Vad gäller den allmänna nivån på ersättning till förordnade förmyndare, gode män och förvaltare måste utgångspunkten vara att uppdragen i fråga även i framtiden skall präglas av ett betydande mått av ideellt arbete. Ersättningsnivån får dock inte vara så låg att det inte går att rekrytera företrädare för hjälpbehövande.

Vissa sammanslutningar av gode män har framhållit att det vore önskvärt med en reglering liknande den i lagen (1993:389) om assistansersättning och förordningen (1993:1091) om assistansersättning genom vilken regeringen föreskriver vilken timersättning som skall utgå. Assistansersättning utbetalas emellertid till skillnad från ersättning till förordnade företrädare av försäkringskassan och belastar således inte kommunens ekonomi. Ersättning till förordnade företrädare kan däremot ses som en kommunal angelägenhet. Det är sålunda överförmyndaren som beslutar om vilket arvode och vilken

ersättning för utgifter som skall utgå till ställföreträdaren. Kan den enskilde inte betala täcks kostnaden i stället av kommunala medel.

Regeringen får normalt inte meddela föreskrifter i frågor som rör kommunala angelägenheter. Enligt 8 kap. 7 § regeringsformen får regeringen visserligen, efter bemyndigande i lag, under vissa i paragrafen angivna förhållanden meddela föreskrifter på områden som egentligen omfattas av den kommunala självbestämmanderätten. Arvode till förordnade ställföreträdare omfattas emellertid inte av de områden på vilka regeringen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen får meddela föreskrifter.

En möjlig lösning skulle kunna vara att med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen låta regeringen meddela verkställighetsföreskrifter rörande arvodets storlek. Enligt utredningens mening måste emellertid grundlagsenligheten av sådana föreskrifter ifrågasättas. Eventuella verkställighetsföreskrifter skulle nämligen med nödvändighet komma att grundas på ganska fria överväganden.

Med ett annat synsätt är reglerna om förordnade företrädares rätt till ersättning av civilrättslig karaktär. Utrymmet för en reglering genom förordning blir emellertid, med tanke på kravet på lagform i 8 kap. 2 § regeringsformen, detsamma som nyss angavs.

Med hänsyn till vad som nu anförts anser utredningen att den diskuterade lösningen med regeringsföreskrifter om ersättningen bör avvisas.

I detta sammanhang skall nämnas den ersättningsmodell som tillämpas i Danmark. I korthet innebär systemet att fasta och professionella vaerger (ställföreträdare) får en fast årlig ersättning för varje ställföreträdaruppdrag som de utför. Storleken på denna ersättning bestäms centralt för hela Danmark. För närvarande utgår en årlig ersättning om 4 500 danska kronor exklusive moms till en ställföreträdare som sköter huvudmannens ekonomiska angelägenheter. En ställföreträdare som har i uppdrag att sköta huvudmannens personliga angelägenheter erhåller ersättning med 5 300 danska kronor exklusive moms. Om uppdragets omfattning och karaktär motiverar det, kan statsamtet (en självständig regional institution under Indenrigs- og Sundhedsministeriet) besluta att ställföreträdaren skall erhålla en högre ersättning än den centralt beslutade. Har en ställföreträdare till uppgift att sköta såväl den enskildes ekonomiska som personliga angelägenheter fastställer statsamtet själv vilken ersättning som skall utgå med utgångspunkt i ställföreträdarskapets omfattning och karaktär, dvs. ersättning utgår inte nödvändigtvis med 4 500 kr + 5 300 kr. Statsamtet bestämmer också själv stor-

leken på ersättning i de fall då ställföreträdarens uppdrag på något sätt är begränsat, t.ex. tidsbegränsat. Utöver den fasta årliga ersättningen har ställföreträdaren rätt till ersättning för utlägg, t.ex. reskostnader.

Den danska modellen borgar visserligen för en större enhetlighet i ersättningsfrågor och torde dessutom underlätta administrationen av dessa frågor, men enligt utredningens mening finns det en del betänkligheter mot att införa en liknande ordning i Sverige. För det första är det svårt att sätta ett genomsnittligt "pris" på ett ställföreträdarskap. Uppdragets karaktär är nämligen så mångskiftande att det enligt utredningens uppfattning inte är tillräckligt med ett enda standardiserat belopp. För det andra kan ett fixerat belopp innebära att vissa ställföreträdare sänker sin ambitionsnivå för att i stället åta sig så många uppdrag som möjligt, vilket får negativa konsekvenser för de hjälpbehövande.

Hur högt arvudet för förordnade ställföreträdare bör vara bör enligt utredningens mening även fortsättningsvis i första hand bestämmas av överförmyndaren. Frånsett de företrädaruppdrag som handhas av anställda inom s.k. förvaltarenheter är tanken att ställföreträdarskap skall präglas av ett betydande mått av ideell verksamhet. Detta har naturligtvis en viss betydelse för hur stor ersättning som bör utgå. Ställföreträdaren kan således inte förvänta sig en ersättning i nivå med marknadsmässiga löner. En strävan måste dock vara att det i varje enskilt fall skall kunna förordnas en lämplig företrädare som har kunskap och möjlighet att på bästa sätt hjälpa sin huvudman. Det är därför viktigt att ersättningen till ställföreträdare hålls på en sådan nivå att personer som är villiga att göra en insats för en medmänniska känner att de erhåller en rimlig ersättning för sitt arbete. Det vore högst olyckligt om den erbjudna ersättningen är så låg att överförmyndarna får svårt att rekrytera förordnade ställföreträdare. En sådan utveckling skulle drabba den enskilde hårt och dessutom sannolikt medföra ökade kommunala utgifter för t.ex. socialbidrag och institutionsvård.

Vidare bör kommunerna anpassa sina arvodesnivåer så att förordnade ställföreträdare inte erhåller sämre ersättning än andra personer som på ideell basis ställer upp och gör insatser för hjälpbehövande enskilda. I samband härmed bör kontaktpersoner nämnas. Dessa personer utses med stöd av socialtjänstlagen eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och erhåller arvode från kommunen för sina insatser, se Svenska Kommunförbundets cirkulär 2002:120 och 1995:83. Arvodet bestäms utifrån uppdragets

omfattning, och i normalfallet, då kontaktpersonen har telefonkontakt med den hjälpbehövande en gång per vecka samt träffar denne två gånger i månaden, utgår årlig ersättning med 15 procent av basbeloppet (5 820 kr per år). Härutöver har kontaktpersonen rätt till en årlig omkostnadsersättning med 10–40 procent av basbeloppet för täckande av bl.a. reskostnader och utgifter för aktiviteter med den hjälpbehövande. Det bör framhållas att kontaktpersoner inte handhar den enskildes ekonomi eller biträder denne i personliga angelägenheter på det sätt som förordnade förmyndare, gode män och förvaltare gör. Kontaktpersoner är därför inte underkastade samma tillsyn som förordnade ställföreträdare.

Den nuvarande strukturen i Svenska Kommunförbundets cirkulär 1990:120 där ställföreträdarskapen delas in i grupper efter uppdragets art och omfattning är i grunden bra. Utredningen anser dock att riktlinjerna bör omarbetas i syfte att gynna en ändamålsenlig arvodering av de förordnade ställföreträdarna. Sålunda bör arvodesnivåerna anpassas så att en rekrytering av lämpliga ställföreträdare underlättas, varvid det bör uppmärksammas att förordnade ställföreträdare många gånger har mycket ansvarsfulla uppgifter och dessutom arbetar under skadeståndsansvar. De bör därför inte ställas i ett ekonomiskt sämre läge än t.ex. kontaktpersoner. Det är lämpligt att riktlinjerna görs mer utförliga och omdisponeras, inte minst med hänsyn till de förändringar på ställföreträdarområdet som utredningen föreslår. Vidare bör speciell hänsyn tas till särskilt svåra uppdrag. Vad gäller utformningen av riktlinjerna för arvodering av förordnade ställföreträdare kan det vara lämpligt att denna görs, inte som nu av Svenska Kommunförbundet, utan av länsstyrelserna i form av allmänna råd, alltså inte genom bindande föreskrifter. Det är nämligen knappast en uppgift för en organisation att handha normer av nu aktuellt slag. Givetvis skall länsstyrelserna samråda med Svenska Kommunförbundet för att på bästa sätt tillvarata kommunernas erfarenheter. Se även under avsnitt A 7 beträffande länsstyrelsernas roll i fråga om förordnade ställföreträdarskap.

Konsekvensen av utredningens resonemang blir att det även i fortsättningen bör vara överförmyndaren som beslutar om ersättning till förordnade företrädare, men nu efter råd utarbetade av landets länsstyrelser i samverkan, efter hörande av kommunerna. Liksom för närvarande kommer rätten efter ett överklagande i det särskilda fallet att ha sista ordet.

*Förskottsbetalning*

Det finns enligt utredningens uppfattning i och för sig inget i 12 kap. 16 § föräldrabalken som hindrar att överförmyndaren fattar ett interimistiskt beslut om ersättning till ställföreträdaren. En sådan ordning har emellertid inte varit lagstiftarens avsikt, och det kan inte heller anses finnas någon skyldighet för överförmyndaren att fatta sådana ersättningsbeslut. I sammanhanget bör nämnas att det har hävdats att förskottering av nu diskuterat slag kan vara att betrakta som en mervärdesskattepliktig tjänst som kommunen tillhandahåller. Det bör också framhållas att ett beslut att bevilja delbetalningar av ställföreträdararvodet kan överklagas på samma sätt som ett slutligt beslut om ersättning.

Även om nu nämnda delbetalningar inte kan anses vara otillåtna, finns det enligt utredningens mening flera tveksamheter med en dylik lösning. Ett problem som uppkommer är frågan om vem som skall betala förskottet. Enligt 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken skall den enskilde endast betala sin ställföreträdares arvode i den mån hans inkomster eller tillgångar överstiger två basbelopp. I de fall huvudmannen helt saknar inkomster eller tillgångar torde det stå klart att det är kommunen som slutligen skall stå för ställföreträdarens arvode. På samma sätt kan det stå helt klart att en förmögen huvudman skall stå för hela arvodet till ställföreträdaren. Om det däremot skall ske en uppdelning av betalningsskyldigheten mellan den enskilde och kommunen kan det vara vanskligt att i förväg uttala sig om denna fördelning. För att komma till rätta med detta problem kan man i och för sig tänka sig att kommunen skall stå för hela förskottet och i efterhand kräva den enskilde på betalning. Denna lösning är emellertid också tveksam, eftersom kommunen kan komma att betraktas som arbetsgivare för ställföreträdaren och därmed tvingas att betala arbetsgivaravgifter för denne, se nedan under avsnitt B 14.5. Skulle det sammanlagda belopp som utbetalas i förskott överstiga den sedermera beslutade ersättningen uppkommer ett annat problem, nämligen hur kravet på återbetalning skall hanteras. Om förskott har utgått av den hjälpbehövandes medel, kan denne sannolikt inte påräkna någon hjälp från kommunen för att få tillbaka för mycket erlagd ersättning. Är det kommunen som har stått för förskottsbetalningen, innebär återkravet ett kostnads- och tidskrävande merarbete.

Med hänsyn till vad som nu sagts får intermistiska beslut om ersättning till förordnade ställföreträdare betraktas som en mindre



lämplig lösning. Det finns enligt utredningens uppfattning inte skäl att i lag reglera en sådan ordning.

De kommuner som trots det ovan anförda väljer att tillämpa ett system med förskottsbetalning bör försäkra sig om att delbetalningarna bestäms med god marginal till den förmodade slutliga ersättningen och att belastningen på den enskilde respektive kommunen på motsvarande sätt hålls inom ramen för vad som kan tänkas bli den slutliga kostnadsfördelningen dem emellan.

#### *Tidpunkten för bestämmandet av ersättningen*

Det finns ett berättigat intresse hos såväl den förordnade ställföreträdaren som den enskilde att inom rimlig tid få besked om vilken ersättning som skall utgå för ställföreträdaruppdraget. I dag saknas en närmare reglering om vad som skall betraktas som rimlig tid i nu aktuella ersättningsfrågor, och det synes önskvärt att åstadkomma någon form av riktmarke som ger en fingervisning om när beslut om arvode och ersättning bör vara fattat.

Ställföreträdaruppdragets komplexitet skiljer sig naturligtvis från uppdrag till uppdrag, och det är därför omöjligt att skapa någon generell tidpunkt då beslut i arvodes- och ersättningsfrågan bör vara fattat. För att kunna uttala sig om lämpligt belopp måste överförmyndaren först ha granskat årsräkningen. Mera komplicerade årsräkningar kan kräva längre tidsåtgång för granskning än enklare varianter. Det skall därför redan nu framhållas att en bestämmelse som reglerar tiden inom vilken ett beslut om arvode och ersättning bör vara fattat måste innehålla undantag för de fall då granskningen av uppdraget tar längre tid än normalt, dvs. tidsgränsen bör kunna överskridas om det finns särskilda skäl.

En årsräkning som avser ett förhållandevis okomplicerat ställföreträdarskap bör enligt utredningens mening kunna granskas inom några månader från det att räkningen gavs in till överförmyndaren. Det synes därför inte orimligt att införa en regel om att beslut i arvodes- och ersättningsfrågan bör vara fattat inom fyra månader från det att den förordnade ställföreträdaren har lämnat in sin årsräkning eller sluträkning. Som exempel på ett okomplicerat ställföreträdarskap kan nämnas ett godmanskap där den gode mannen har till uppgift att bistå den enskilde med att varje månad ombesörja betalning av sedvanliga räkningar samt tillse att denne har tillräckligt med fickpengar.

Den omständigheten att det införs en rekommenderad tid inom vilken beslut om arvode och ersättning bör vara fattat syftar endast till att ge överförmyndaren en uppfattning om vad som kan betraktas som rimlig tid. Den nyss nämnda rekommendationen om fyra månader får inte innebära att överförmyndaren ger avkall på noggrannheten i granskningsarbetet. Om överförmyndaren bedömer att anhopningen av årsräkningar den 1 mars kommer att bli besvärlig, kan han enligt utredningens förslag besluta om brutna räkenskapsår för vissa ställföreträdarskap, se nedan under avsnitt B 14.4, och därigenom sprida ut granskningsarbetet över hela året.

Som nämnts ovan bör undantag göras från den rekommenderade tiden i de fall då ställföreträdarskapet innefattar ett särskilt svårt eller komplicerat uppdrag. Så kan t.ex. vara fallet om en god man har förvaltats ett större innehav av värdepapper och i anledning härav upprättat en omfattande årsredovisning till överförmyndaren. Andra sådana situationer kan vara att en god man har bevakat den enskildes rätt i en komplicerad boutredning med efterföljande arvskifte. Undantag bör också göras då en årsräkning är ofullständig eller oklar. I sådana situationer måste nämligen överförmyndaren ofta förelägga ställföreträdaren att inkomma med kompletterande uppgifter. En annan situation som motiverar avsteg från den rekommenderade tiden är de fall då överförmyndaren finner anledning att göra en djupare undersökning av ställföreträdarens åtgärder, t.ex. för det fall misstanke om brott uppkommer.

#### 14.4 Tidpunkten för ingivande av årsräkning

**Förslag:** I 13 kap. 14 § och 14 kap. 15 § föräldrabalken införs en ny bestämmelse som innebär att överförmyndaren får besluta att årsräkningen skall avse en annan tolv månadersperiod än kalenderåret. I samband härmed får överförmyndaren besluta att årsräkningen skall ges in vid en annan tidpunkt än före den 1 mars.

I 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken införs en ny bestämmelse som innebär att om överförmyndaren har beslutat att årsräkningen skall avse annan tolv månadersperiod än kalenderåret, skall basbeloppet som gäller vid utgången av tolv månadersperioden tillämpas.

Föräldrar vars förvaltningsåtgärder enligt vad som föreskrivs i 13 kap. föräldrabalken skall kontrolleras av överförmyndaren samt

förordnade förmyndare, gode män och förvaltare skall enligt 13 kap. 14 § respektive 14 kap. 15 § föräldrabalken redovisa föregående års förvaltning före den 1 mars varje år.

De flesta årsräkningar kommer in strax före den 1 mars, vilket innebär en stor ansträngning för överförmyndaren som skall granska räkningarna. Det är inte ovanligt att en räkning som getts in den 1 mars granskas först under slutet av året. Det kan således ha gått nära två år från det att företrädaren utförde en viss åtgärd till dess han erhåller sin ersättning för denna. Denna eftersläpning drabbar även den enskilde som under lång tid får leva i ovisshet om vad företrädarens arbete kommer att kosta. Med hänsyn härtill har fråga uppkommit om det är möjligt att sprida ut redovisningstidpunkterna över hela året.

#### *Utredningens överväganden*

I stället för att låta den siste februari varje år vara sista dag för att lämna in årsräkning kan man införa en modell med brutna räkenskapsår. Överförmyndaren kan t.ex. besluta att ett räkenskapsår för ett visst ställföreträdarskap skall vara 1 maj–30 april och att årsräkningen skall ges in före den 1 juli varje år. Räkenskapsåret kan förslagsvis räknas från ett lämpligt månadsskifte i anslutning till den tidpunkt då t.ex. en god man förordnas.

Enligt 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken är det den enskildes tillgångar och inkomster under det år som uppdraget utförs som är avgörande för hur stor del av företrädarens arvode som den hjälpbehövande personen skall betala. Regleringen i 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken följer det normala inkomståret som löper från och med den 1 januari till och med den 31 december. Åtgärder som utförs till och med den 31 december ett år redovisas således senast den siste februari året därefter. Vid ett brutet räkenskapsår kommer åtgärder att utföras under tolv månader som sträcker sig över två inkomstår. Det kan således bli problematiskt att bestämma den enskildes årsinkomst. Vidare måste det klargöras vilket års basbelopp som skall vara avgörande vid beräkningen av gränsbeloppet i 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken. Bankernas kontoutdrag med uppgift om bl.a. upplupen ränta tar normalt sikte på förhållandena den 31 december varje år. En möjlig extrakostnad vid brutna räkenskapsår är att bankerna tar ut en särskild avgift för att beräkna inestående medel och ränta per någon annan tidpunkt.

Även om regleringen i 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken egentligen tar sikte på det normala inkomståret, hindrar inte dess ordalydelse att man i stället för det normala inkomståret tillämpar ett brutet räkenskapsår. De flesta personer som har företrädare varom nu är fråga torde vidare ha förhållandevis jämna inkomster. Den omständigheten att det normala inkomståret frångås bör därför inte vålla alltför stora problem att beräkna den enskildes inkomst under det brutna räkenskapsåret.

Med hänsyn till vad som anförts ovan framstår nackdelarna med det brutna räkenskapsåret inte som så stora att man bör avstå från att införa en bestämmelse som gör det möjligt för överförmyndaren att bestämma andra redovisningstidpunkter än före den 1 mars.

När det gäller frågan om beräkningen av gränsbeloppet i 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken bör enligt utredningens mening basbeloppet för det år under vilket räkenskapsperioden avslutas gälla.

En regel om brutna räkenskapsår bör vara fakultativ. För vissa mindre kommuner kan nämligen ett system med olika redovisningstidpunkter vara mer till besvär än nytta.

Om en huvudman flyttar från en kommun till en annan, kan det tänkas att den kommun till vilken den enskilde flyttar inte tillämpar brutna räkenskapsår. Skulle en sådan situation uppstå bör beslutet om brutet räkenskapsår gälla redovisningsperioden ut, dvs. den kommun till vilken den enskilde flyttar måste respektera den avvikande redovisningsperioden, men därefter kan den besluta att kalenderåret eller någon annan redovisningsperiod skall gälla.

#### 14.5 Huvudmannens ställning som arbetsgivare åt sin företrädare

**Bedömning:** Huvudmannen bör även fortsättningsvis betraktas som arbetsgivare för företrädaren i socialavgiftshänseende utom till den del kommunen står för ersättningen till företrädaren.

Ett flertal organisationer har påtalat att det är orättvist att kommunen skall stå för arbetsgivaravgifterna endast i vissa situationer. Många har också ifrågasatt om en hjälpbehövande enskild verkligen skall betraktas som arbetsgivare i förhållande till sin företrädare, i synnerhet om det rör sig om ett påtvingat ställföreträdarskap, t.ex. förvaltarskap. Andra synpunkter som har framförts är att arbets-

givaravgifterna utgör en påfrestande extrakostnad för huvudmän som har låga inkomster. Mot bakgrund härav har det framförts önskemål om att reglerna ändras så att enskilda slipper att betala sociala avgifter för sina företrädare.

Avgiftsunderlaget för arbetsgivaravgifter utgörs enligt huvudregeln i 2 kap. 24 § socialavgiftslagen av summan av de avgiftspliktiga ersättningar som den avgiftsskyldige har utgett under en kalendermånad. Enligt 2 kap. 26 § i nämnda lag uppgår arbetsgivaravgifterna för år 2003 till 29,57 procent av avgiftsunderlaget. Härtill kommer att arbetsgivaren enligt 1 och 3 §§ lagen (1994:1920) om allmän löneavgift skall betala allmän löneavgift med 3,25 procent på det underlag som gäller för arbetsgivaravgifter. Eftersom huvudmän är att betrakta som enskilda näringsidkare får de göra ett avdrag med fem procent av avgiftsunderlaget. I praktiken innebär detta att den enskilde skall betala arbetsgivaravgifter med 27,82 procent på den utgivna ersättningen. För arbetstagare som är födda 1937 eller tidigare, dvs. i princip pensionärer, skall arbetsgivaren betala en särskild löneskatt om 24,26 procent i stället för arbetsgivaravgifter.

#### *Kommunen som arbetsgivare för förordnade företrädare*

Ett sätt att komma till rätta med ovan nämnda problem skulle kunna vara att låta kommunen stå som arbetsgivare för samtliga förordnade företrädare. Lösningen innebär att kommunen betalar ut ersättning till företrädarna samt sörjer för att sociala avgifter erläggs. Därefter debiterar kommunen den enskilde utifrån reglerna i 12 kap. 16 § föräldrabalken.

I sammanhanget skall nämnas att idén med kommunen som huvudman för företrädare inte är ny. I vissa kommuner finns som förut sagts redan s.k. förvaltarenheter där kommunala tjänstemän utför uppdrag som förvaltare, varvid den enskilde debiteras av kommunen för detta arbete.

Fördelarna med modellen är bl.a. följande. Administrationen av samtliga arbetsgivaravgifter sköts av kommunen, det finns möjlighet för kommunen att på ett flexibelt sätt återkräva arvode från den enskilde och det blir enklare för företrädarna att få ut sitt arvode.

Arbetsgivarmodellen behöver inte innebära att företrädarna erhåller någon form av anställning som företrädare inom kommunen. Det finns dock inget som hindrar att kommunaltjänstemän anlitas

som företrädare. Modellen passar således väl in i den organisation med förvaltarenheter som vissa kommuner har.

Vad gäller nackdelarna med arbetsgivarmodellen är det främst risken för ökade statliga och kommunala kostnader som gör sig gällande. Kostnaderna för administration kommer sannolikt att stiga. Förutom hanteringen av företrädarnas ersättningar och inbetalningen av arbetsgivaravgifter kommer nämligen kommunerna att tvingas ordna rutiner för underrättelser från överförmyndaren till kommunförvaltningen, utskick av räkningar till huvudmännen samt betalningsbevakning. En annan möjlig nackdel är att företrädarnas intresse av att bevaka återbetalningen till kommunen svalnar. Det finns kanske till och med en risk för att företrädaren prioriterar andra skulder än kommunens krav på återbetalning.

En nackdel av mera ideologisk karaktär är det faktum att företrädarna knyts allt starkare till kommunen. Det kan finnas en risk för att företrädarna betraktar sig som kommunala funktionärer i stället för självständiga personer som alltid skall ta tillvara den enskildes bästa. Vid eventuella intressekonflikter mellan kommunen och den enskilde kan det således tänkas att företrädaren är beredd att mer eller mindre okritiskt acceptera riktlinjer som utfärdas från kommunens sida, t.ex. förutsättningar för att erhålla viss kommunal service.

Kommunernas kostnadsökningar till följd av ett införande av arbetsgivarmodellen kan troligtvis inte kompenseras nämnvärt genom effektivitetsvinster på något annat håll. Utredningen är ålagd att iakttä den s.k. finansieringsprincipen som innebär att kommuner och landsting inte skall åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. De alternativ till skattehöjningar som ligger närmast till hands är att öka det statliga stödet till kommunerna eller att befria kommunerna från någon annan kostnadskrävande skyldighet.

Utredningen drar med hänsyn till vad som nu anförts den slutsatsen att en ordning som innebär att kommunen blir arbetsgivare för samtliga förordnade företrädare inte är en ändamålsenlig lösning på det aktuella problemet.

### *Huvudmän med företrädare befrias från skyldighet att betala sociala avgifter*

En annan lösning kan vara att befria huvudmannen från skyldigheten att betala sociala avgifter på den ersättning som företrädaren erhåller.

Detta är emellertid sannolikt ingen bra lösning. Företrädarens arvode beskattas och utgör en inkomst för honom. Även om arbetet i och för sig syftar till att hjälpa en medmänniska, skulle det framstå som märkligt att undanta just dessa tjänster från avgiftsplikt. Närliggande vore då att även undanta t.ex. vård som ges privat av en läkare. Intresset av att alla arbetstagare och arbetsgivare behandlas lika i frågor om beskattning och skyldighet att betala socialavgifter är enligt utredningens mening så starkt att denna lösning inte bör övervägas.

### *Sammanfattande bedömning*

Enligt utredningens mening bör den enskilde alltjämt betraktas som arbetsgivare i skatte- och avgiftshänseende. För att lindra bördorna för huvudmän med låga inkomster bör i stället gränsen för återbetalningsskyldighet i 12 kap. 16 § föräldrabalken omstruktureras. Härutöver bör i lagtexten klargöras att när den enskildes betalningsskyldighet fastställs skall även arbetsgivaravgifterna beaktas, se nedan under avsnitt B 14.6. En modell innebärande att basbeloppsgränsen i 12 kap. 16 § föräldrabalken justeras blir sannolikt billigare än arbetsgivarmodellen för såväl staten som kommunerna under förutsättning att en optimal beloppsgräns fastställs.

## **14.6 Inkomstgränsen i 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken**

**Förslag:** Beloppsgränsen i 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken görs mer förmånlig för den enskilde. Gränsen skall ta sikte på den enskildes inkomst efter avdrag för skatt i stället för den taxerade förvärvsinkomsten. Härigenom tillåts den enskilde behålla ett större disponibelt belopp än i dag innan skyldigheten att ersätta kostnaderna för den förordnade ställföreträdaren inträder.

Det tydliggörs i 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken att den socialavgift som belöper på den förordnade ställföreträdarens

arvode endast får tas ut av den del av den enskildes inkomst som överstiger beloppsgränsen.

Vid en undersökning bland kommuner och länsstyrelser rörande bl.a. beloppsgränsen i 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken som utredningen genomförde under hösten 2002 framkom att majoriteten av de tillfrågade ansåg att beloppsgränsen i fråga var för låg, särskilt om arvodet skall tas från den enskildes inkomster. I stället föreslog flera kommuner att gränsen bör höjas till tre basbelopp. Vissa kommuner kunde däremot tänka sig att gränsen två basbelopp behålls om arvodet skall tas från den enskildes tillgångar. En del kommuner framhöll att tröskeeffekterna är stora för dem med inkomster som når strax över beloppsgränsen och att den enskildes betalningsförmåga bör beaktas i större utsträckning. Av svaren från undersökningen framgick vidare att det finns förhållandevis stora variationer i tolkningen av begreppet "särskilda skäl" i 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken. En tendens var att begreppet tolkades mer strikt i kommuner med dålig ekonomi.

Flera företrädarorganisationer har framfört att det finns stora variationer i hur villiga kommunerna är att träda in och betala företrädararvodet när den enskilde inte kan göra det trots att denne har inkomster överstigande två basbelopp. Vissa överförmyndare uppger tillämpa en generös tolkning av begreppet "särskilda skäl" i 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken och undantar t.ex. funktionsstörda från skyldigheten att betala företrädarens arvode, ibland med hänvisning till att alla kommuninvånare skall behandlas lika och att ställföreträdarskapet närmast är att betrakta som ett hjälpmedel för att kunna fungera normalt i samhället, dvs. jämförbart med insatser enligt socialtjänstlagen eller lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. I någon kommun uppges det till och med förekomma att den enskilde beviljas bistånd enligt socialtjänstlagen för att kunna betala sin företrädarens arvode. Andra överförmyndare är mer restriktiva när det gäller att avgöra om det finns särskilda skäl att låta kommunen betala företrädararvodet.

För att man skall få en uppfattning om hur kostnaderna för ställföreträdarskap fördelas mellan huvudmännen och kommunerna kan nämnas att i Stockholm betalar huvudmännen cirka 75 procent av samtliga arvoden medan kommunen står för resterande 25 procent. En rundfrågning bland andra kommuner ger en liknande bild. Sannolikt står således huvudmännen för större delen av samtliga beslutade arvoden även i resten av landet. Andelen huvudmän som



skall betala arvode till sina företrädare kommer sannolikt att öka med det nya systemet med garantipension, se nedan.

Kritiken mot den nuvarande beloppsgränsen i 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken kan sammanfattas i tre huvudsakliga problemställningar, nämligen

- a) beloppsgränsens snävhet,
- b) arbetsgivaravgiftens och negativa tröskeeffekters inverkan, samt
- c) det nya pensionssystemets inverkan.

#### *Beloppsgränsen är för snäv*

Ett flertal godmansföreningar har påtalat att beloppsgränsen är för snäv och att personer med inkomster strax över två basbelopp i praktiken inte har möjlighet att betala företrädarens arvode. I dessa situationer måste företrädaren därför ofta väga den enskildes intresse av en viss nytthet mot sitt eget intresse av att erhålla ersättning för arbetet som företrädare. Detta förhållande innebär i förlängningen en risk för att den enskilde inte får den hjälp han behöver, eftersom företrädaren inte vill utföra mer arbete än han kan få ersättning för.

#### *Arbetsgivaravgiftens och negativa tröskeeffekters inverkan*

Ett angränsande problem är de effekter som den enskildes skyldighet att betala arbetsgivaravgifter på företrädarens arvode kan ha på den hjälpbehövandes ekonomi. Sålunda kan det hända att ersättningen som sådan till ställföreträdaren eller en del av denna rymms inom det inkomstbelopp som överskjuter två basbelopp, men inte de sociala avgifterna som belöper på ersättningen. Troligen debiteras då i praxis den enskilde även avgifterna, trots att dessa inkräktar på förbehållsbeloppet. Riktigheten av en sådan tillämpning kan emellertid diskuteras.

Ett besläktat problem har sitt ursprung i marginalbeskattningen. Det belopp som kan tas i anspråk för ersättning från huvudmannen utgörs av skillnaden mellan inkomsten före skatt (sannolikt den taxerade förvärvsinkomsten) och två basbelopp. Inkomsttillskottet reduceras emellertid genom inkomstbeskattning. Följden kan bli en marginaleffekt på över 100 procent, dvs. den enskilde får efter betalning av ersättningen till företrädaren en lägre behållen inkomst än om hans bruttoinkomst hade stannat vid två basbelopp och

någon betalning till företrädaren således inte hade kunnat avkrävas honom.

#### *Det nya pensionssystemets inverkan*

Den allmänna pensionsförsäkringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring omfattar folkpension och tilläggspension. Inom båda dessa system utges pension i form av ålderspension, förtidspension samt efterlevandepension. I särskilda lagar finns regler om pensions-tillskott och bostadstillägg till pensionärer.

Det reformerade ålderspensionssystemet omfattar personer födda 1938 eller senare och bygger på den s.k. livsinkomstprincipen, dvs. pensionen baseras på inkomster som tjänats in under hela förvärvslivet. Den inkomstgrundade pensionen kompletteras av ett grundskydd i form av garantipension för dem som haft inga eller låga förvärvsinkomster. Garantipension utges emellertid även till personer födda 1937 eller tidigare som kompensation för bortfall av folkpension i form av ålderspension och pensionstillskott samt för bortfall av särskilt grundavdrag för pensionärer vid inkomstbeskattning. Bestämmelser om garantipension finns i lagen (1998:702) om garantipension.

Till skillnad från folkpensionen är garantipensionen inte någon förmån som utges till samtliga pensionsberättigade, utan endast till dem som har behov av en sådan förmån. Garantipensionen finansieras med skattemedel och är skattepliktig.

Samtidigt som garantipensionen infördes slopades det särskilda grundavdraget för pensionärer (SGA) som utgjorde en viktig del av grundtryggheten för den som uppbar folkpension. Detta grundavdrag innebar att en viss del av den enskildes inkomst var skattefri. Avdraget uppgick för en gift skattskyldig tidigare till 1,34 prisbasbelopp (ca 53 000 kr) och 1,515 prisbasbelopp (ca 60 000 kr) för en ogift skattskyldig. Det nya systemet med garantipension innebär som ovan nämnts att pensionsinkomsten beskattas enligt samma regler som gäller för förvärvsinkomster. För att kompensera det slopade grundavdraget beräknas garantipensionen från en jämfört med folkpensionen högre basnivå. Tanken är således att den enskilde skall ha ungefär lika mycket kvar av sin pension som tidigare trots att det skattefria avdraget i form av SGA försvunnit.

Garantipensionen beräknas utifrån en basnivå om 2,13 prisbasbelopp för en ensamstående pensionär och 1,90 prisbasbelopp för

en gift pensionär. De högre basnivåerna innebär att fler pensionärer än tidigare får inkomster som överstiger två prisbasbelopp. Skatteeffekten innebär dock att dessa personer får ungefär lika mycket pengar kvar som med det gamla systemet. Följden kan med andra ord bli att pensionärer som tidigare inte behövde betala sina företrädares arvoden måste göra det med det nya systemet med garantipension trots att deras inkomst efter skatt är densamma som tidigare.

*Exempel:*

*Antag att en ensamstående pensionär med det gamla systemet har en årsinkomst om 60 000 kr. Han skall således inte betala något av sin företrädares arvode. Pensionären får göra ett skattefritt avdrag om 1,515 basbelopp, dvs. ca 60 000 kr vid ett basbelopp om 40 000 kr, vilket innebär att han inte behöver betala någon skatt. Han får således 60 000 kr ”i handen”*

*Antag att samme pensionär med det nya garantipensionssystemet tillförsäkras en inkomst om 2,13 basbelopp, dvs. ca 85 000 kr. Eftersom pensionären inte längre åtnjuter SGA blir hans inkomst 85 000 kr. Efter normalt skatteavdrag med ca 30 procent får pensionären ca 60 000 kr ”i handen”, dvs. lika mycket som med det gamla systemet. Till skillnad från tidigare skall pensionären emellertid bidra till sin företrädares arvode, eftersom hans inkomst överstiger två basbelopp. I detta fall anses pensionären ha betalningsutrymme med 0,13 basbelopp eller ca 5 000 kr. För att undvika denna effekt måste gränsen i 12 kap. 16 § föräldrabalken höjas till åtminstone 2,13 basbelopp.*

*Det nya systemet med beskattningsbar pension och slopat SGA innebär emellertid också att pensionärens faktiska betalningsförmåga minskar. Antag att pensionären med det gamla systemet hade en inkomst om 85 000 kr efter medgivna avdrag och att företrädares arvode uppgår till 10 000 kr. Pensionären tvingas visserligen betala 5 000 kr av sin företrädares arvode, men med vid ett antaget SGA om 60 000 kr får han efter skatteavdrag om 30 procent 77 500 kr ”i handen” (85 000–7 500). Efter att ha betalat sin företrädare får han således behålla 72 500 kr. Antag därefter att samme pensionär med det nya systemet får en garantipension som uppgår till 110 700 kr för att kompensera det gamla pensionssystemets förmåner. Efter skatteavdrag om 30 procent får han liksom tidigare ca 77 500 kr ”i handen”. Eftersom hans inkomst uppgår till 110 700 kr skall han emellertid betala hela företrädararvodet. Här efter har han kvar 67 500 kr, dvs. 5 000 kr mindre än med det gamla systemet. För att pensionären skall ställas på samma nivå som*

*tidigare, dvs. endast behöva betala 5 000 kr av företrädararvodet, måste gränsbeloppet höjas till ca 2,64 basbelopp eller 105 700 kr.*

Om gränsbeloppet i 12 kap. 16 § föräldrabalken för bruttoinkomst höjs till ca 2,64 basbelopp kan systemet sägas befinna sig i samma balans som före pensionsreformen. Härutöver kan det finnas anledning att höja gränsen i 12 kap. 16 § föräldrabalken ytterligare, eftersom inkomstgränsen redan med det gamla pensionssystemet ansågs för snäv.

Det är ännu svårt att beräkna hur många personer som med det nya pensionssystemet kommer att bli skyldiga att betala sina företrädares arvoden. Enligt uppgifter från Riksförsäkringsverket kommer i framtiden cirka två procent av samtliga ålderspensionärer att ha garantipension som enda inkomst. Enligt Riksförsäkringsverkets statistik fanns det 1 590 628 ålderspensionärer i december 2002. Det nya pensionssystemet omfattar personer som är födda 1938 eller senare. Majoriteten av pensionärerna i december 2002 berörs således inte av det nya systemet med inkomstgrundad pension. I framtiden kan man emellertid räkna med att det årligen kommer att finnas drygt 30 000 personer vilka har garantipension som enda inkomst. Hur stor del av dessa personer som är ensamstående och därmed berättigade till basnivån 2,13 basbelopp är svårt att uttala sig om. Enligt uppgifter från Statistiska Centralbyrån var år 2000 drygt 40 procent av alla personer över 65 år ensamstående. Det skulle, grovt räknat, innebära att ungefär 12 000 personer av ovan nämnda 30 000 personer är berättigade till basnivån om 2,13 basbelopp.

#### *Utredningens överväganden*

Regleringen i 12 kap. 16 § föräldrabalken om när den enskilde skall betala företrädares arvode är av central betydelse för huvudmännen, i synnerhet de huvudmän som lever under knappa förhållanden. Det är därför viktigt att bestämmelsen återspeglar rimliga förhållanden, dvs. att det finns en reell möjlighet för den enskilde att leva på det föreskrivna förbehållsbeloppet. En obalans till nackdel för den enskilde innebär en risk för utslagning och bidragsberoende.

Enligt utredningens mening måste 12 kap. 16 § föräldrabalken utformas så att den enskilde tillförsäkras en rimlig levnadsnivå och så långt möjligt skyddas från den negativa inverkan som arbetsgivaravgifter, tröskeleffekter och det nya pensionssystemet kan ha.

För att komma till rätta med den problematik som uppstått kring regleringen i 12 kap. 16 § föräldrabalken bör nämnda paragraf omkonstrueras så att den blir okänslig för skatteeffekter som t.ex. det nya pensionssystemet medför. Vidare måste gränsbeloppet i reella termer höjas i förhållande till vad som gäller i dag. Till sist måste det i regleringen uttryckligen klargöras att det belopp som tas av den enskildes medel skall täcka såväl ställföreträdarens arvode och kostnadsersättning som de arbetsgivaravgifter som belöper på gottgörelsen i fråga.

Vad gäller de negativa tröskeleffekterna föreslår utredningen att gränsbeloppet skall ta sikte på den enskildes inkomst efter avdrag för skatt och inte, som i dag, den taxerade förvärvsinkomsten. Det belopp som skall ligga till grund för bedömningen av huruvida den enskilde skall bidra till sin ställföreträdarens arvode skall således i allmänhet bestämmas genom att den enskildes inkomster minskas med den skatt som framgår av aktuell skattetablell.

Av en taxerad förvärvsinkomst om två prisbasbelopp (ca 80 000 kr) har den enskilde kvar ungefär 56 000 kr (ca 1,5 prisbasbelopp) efter avdrag för preliminär skatt. Ett bibehållande av samma disponibla inkomst som i dag innebär sålunda att inkomstgränsen i 12 kap. 16 § tredje stycket, definierad som en "nettoinkomst", måste sänkas till 1,5 prisbasbelopp. Som nämnts ovan har det emellertid framkommit att de personer som i dag har en bruttoinkomst om två prisbasbelopp i praktiken knappt klarar av att betala för sitt uppehälle. Det är därför nödvändigt att låta den enskilde behålla en större del av sin inkomst än i dag innan han åläggs att bidra till sin ställföreträdarens arvode. Utredningen gör bedömningen att det är rimligt att den enskilde får förbehålla sig två prisbasbelopp efter avdrag för skatt innan ersättningsskyldighet för ställföreträdarens arvode inträder. Denna åtgärd innebär visserligen att kommunen i större utsträckning än i dag måste stå för företrädarnas arvoden och ersättningar för utgifter, men de ökade utgifterna för ställföreträdarens arvoden torde dock till stor del kompenseras av ett minskat bidragsberoende hos den enskilde. Vidare har det av den tidigare nämnda enkätundersökningen framkommit att flera kommuner redan i dag tillämpar ett högre gränsbelopp än två basbelopp eller lämnar kompensation på annat sätt, t.ex. genom att bevilja socialt bistånd.

Det bör inte införas olika gränsbelopp för inkomster och tillgångar. Liksom i dag bör gränsbeloppet två prisbasbelopp gälla oavsett om det är den enskildes inkomster eller tillgångar som skall tas i anspråk för ställföreträdarens arvode.

Beträffande arbetsgivaravgifterna gör utredningen den bedömningen att det aldrig har varit meningen att den enskilde skall behöva använda sitt förbehållsbelopp för att betala dessa avgifter. Då det, enligt vad utredningen erfarit, trots allt förekommer att överförmyndaren inte beaktar arbetsgivaravgifterna när den enskildes ersättningsskyldighet bestäms, bör det komma till klart uttryck i paragrafen att dessa avgifter inte skall behöva ta i anspråk någon del av förbehållsbeloppet.

Som framhållits ovan förekommer i dag förhållandevis stora variationer av överförmyndarnas tolkning av begreppet särskilda skäl i 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken. Dessa skiftande tolkningar framstår till stor del som ett sätt för kommunerna att, efter ekonomisk förmåga, försöka kompensera den enskilde för de negativa effekter som den nuvarande utformningen av det aktuella lagrummet innebär. En omstrukturering av 12 kap. 16 § föräldrabalken enligt utredningens förslag innebär att begreppet särskilda skäl inte behöver ges någon annan innebörd än den som framgår av tidigare förarbeten. De situationer som begreppet särskilda skäl tar sikte på är således fall då en tillämpning av huvudregeln skulle innebära att den enskilde får svårt att klara av sitt uppehälle, t.ex. då den enskilde har stora omkostnader på grund av sjukdom eller funktionshinder. Undantagsregeln är emellertid inte avsedd att användas för att åstadkomma en generell höjning, eller sänkning, av gränsbeloppet i 12 kap. 16 § tredje stycket föräldrabalken. Har den enskilde medel som överstiger gränsbeloppet och finns inte särskilda skäl i det konkreta fallet *skall* det överskjutande beloppet användas för att betala ställföreträdarens arvode. Vad gäller möjligheten att tillämpa begreppet särskilda skäl för att avvika från gränsbeloppet till den enskildes nackdel bör samma restriktivitet som i dag gälla. En avvikelse bör emellertid kunna ske även i de fall den enskilde har anhöriga, dock under förutsättning att dessa inte är beroende av den enskilde för sin försörjning. Överförmyndaren är det kommunala organ som fattar beslut i hithörande frågor.

## 14.7 Ersättning till särskilt förordnade vårdnadshavare

**Förslag:** Överförmyndaren skall kunna besluta om ersättning till en särskilt förordnad vårdnadshavare som har att sörja för såväl barnets ekonomiska som personliga angelägenheter. Överförmyndarens möjlighet att besluta om ersättning skall däremot inte omfatta särskilt förordnade vårdnadshavare som uppbär kommunal ersättning till familjehem eller särskilt förordnade vårdnadshavare som enbart har att sköta barnets personliga angelägenheter.

Nuvarande utformning av 12 kap. 16 § föräldrabalken innebär att överförmyndaren endast kan fatta beslut om arvode till förordnade förmyndare, gode män och förvaltare. Detta innebär vissa problem för de personer som är särskilt förordnade vårdnadshavare. En särskilt förordnad vårdnadshavare är enligt 10 kap. 3 § föräldrabalken också förmyndare för den underårige och kan i denna egenskap få ersättning för nedlagt arbete, men således endast till den delen arbetet rör förmynderskapsfrågor. För det arbete som den särskilt förordnade vårdnadshavaren utför i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter kan han för närvarande inte erhålla någon ersättning. Detta har i praktiken inneburit att det är svårt att till särskilt förordnade vårdnadshavare rekrytera andra än familjehemsföräldrar eller nära släktingar till den underårige. Problemet blir särskilt påtagligt beträffande ensamkommande flyktingbarn. Dessa barn har ett mycket litet behov av någon som sköter deras ekonomi, men behöver någon som kan besluta i deras personliga angelägenheter.

### *Utredningens överväganden*

Med hänsyn till de problem som redovisats ovan bör överförmyndaren ges möjlighet att besluta om ersättning till särskilt förordnade vårdnadshavare som både är förmyndare och vårdnadshavare för den underårige. När den särskilt förordnade vårdnadshavaren har att bevaka såväl barnets ekonomiska som personliga angelägenheter framstår det som ändamålsenligt att ersättningen för hela uppdraget bestäms vid en och samma tidpunkt. Eftersom överförmyndaren enligt nuvarande regler har att besluta om ersättning i förmynderskapsdelen är det naturligt att låta honom besluta om ersättning även

till den del uppdraget rör tillvaratagande av barnets personliga angelägenheter. Frågor som berör vårdnaden om ett barn har visserligen inte tidigare varit någon angelägenhet för överförmyndaren, men de torde inte skilja sig alltför mycket från de frågor som uppkommer i ställföreträdarskap där ställföreträdaren har att hjälpa den enskilde med att sörja för sin person. Det kan därför inte anses olämpligt att överförmyndaren beslutar om ersättning till särskilt förordnade vårdnadshavare även i den del av uppdraget som avser barnets personliga förhållanden. En annan omständighet som talar för en sådan lösning är att det kan vara svårt att dra en skarp skiljelinje mellan uppgifter som är hänförliga till förmynderskapet respektive barnets personliga angelägenheter.

Vissa särskilt förordnade vårdnadshavare är samtidigt familjehemsföräldrar, dvs. de har barnet i fråga boende hos sig. I dessa situationer utgår till familjehemmet en kommunal ersättning som skall täcka arvode och omkostnader. Med hänsyn härtill bör enligt utredningens mening familjehemsföräldrar vara undantagna från möjligheten att få ersättning för insatserna i personliga angelägenheter genom beslut av överförmyndaren.

Det finns vissa särskilt förordnade vårdnadshavare som endast har till uppgift att tillvarata barnets personliga angelägenheter, dvs. uppdraget som förmyndare ligger hos någon annan person. Denna grupp av ställföreträdare omfattas inte till någon del av överförmyndarens tillsyn och har sannolikt inte någon kontakt med denne över huvud taget. Det framstår därför inte som en uppgift för överförmyndaren att uttala sig om lämplig ersättning för det arbete som dessa särskilt förordnade vårdnadshavare utför. Med hänsyn härtill bör inte heller dessa personer omfattas av överförmyndarens möjlighet att besluta om ersättning till särskilt förordnade vårdnadshavare. I den mån dessa särskilt förordnade vårdnadshavare inte är familjehemsföräldrar bör eventuell ersättning för uppdraget bestämmas och utbetalas av socialnämnden i kommunen.

## 14.8 Maximering av antalet företrädaruppdrag

<b>Bedömning:</b> Antalet uppdrag per företrädare bör inte begränsas i lag.
---

Kritik har framförts mot att en del gode män och förvaltare i princip har sina uppdrag som levebröd och därför åtar sig så många



uppdrag att de inte förmår att utföra vart och ett av dem till belåtenhet. Med hänsyn härtill har fråga uppkommit om det i lag bör införas någon bestämmelse om maximalt antal uppdrag som varje företrädare får ha.

Av den enkätundersökning som utredningen har genomfört bland kommuner och länsstyrelser framgår att de flesta ställföreträdare normalt inte har mer än ungefär tre uppdrag samtidigt. I de fall det förekommer att ställföreträdaren har fler uppdrag beror det som regel på att ställföreträdaren är särskilt skicklig eller att uppdragen är av förhållandevis enkel beskaffenhet.

### *Utredningens överväganden*

Utredningen delar uppfattningen att det finns en risk för att en ställföreträdare som tar på sig alltför många uppdrag inte klarar av att tillgodose samtliga huvudmäns intressen. Detta talar i och för sig för att någon form av begränsning av antalet uppdrag bör finnas. Enligt utredningens mening är det emellertid tveksamt om en sådan begränsning bör införas genom lag. Det är nämligen mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att närmare definiera en lämplig nivå på antalet företrädaruppdrag. Sådana uppdrag ser för det första mycket olika ut. En företrädare kan ha svårt att klara av ett fåtal komplicerade uppdrag, medan samme företrädare mycket väl kan klara av ett flertal okomplicerade uppdrag. För det andra varierar företrädarnas förmåga att klara av flera uppdrag med erfarenhet och skicklighet. En bestämmelse som begränsar antalet uppdrag kommer därför med nödvändighet att kräva långtgående möjligheter till undantag, vilket starkt skulle urholka regeln.

Redan i dag ankommer det på överförmyndaren att se till att den som förordnas till ställföreträdare för en hjälpbehövande person verkligen klarar av det uppdrag som anförtros honom. En faktor som överförmyndaren måste ta hänsyn till vid denna bedömning är det antal uppdrag som ställföreträdaren redan ansvarar för. Om ställföreträdaren missköter sitt uppdrag, skall överförmyndaren vidta åtgärder för att skydda den hjälpbehövande, t.ex. genom att entlediga ställföreträdaren och tillse att en ny ställföreträdare utses.

Med hänsyn till vad som nu anförts finner utredningen att det inte bör införas någon begränsning av antalet uppdrag som varje företrädare får ha. Det bör i stället ankomma på varje överförmynd-

dare att med stor eftertanke bedöma hur stort antal uppdrag en och samma företrädare klarar av.

#### 14.9 Uppskattning av kostnaden för ställföreträdarskapet

**Bedömning:** Det bör inte införas någon regel i föräldrabalken om att överförmyndaren i samband med ställföreträdarskapets anordnande skall upprätta en plan för ställföreträdarskapet samt ange en ungefärlig kostnad för uppdraget.

En godmansförening har påtalat att huvudmannen många gånger saknar någon uppfattning om vad ställföreträdarskapet kommer att kosta honom.

Utredningen har övervägt en lösning som innebär att överförmyndaren inför varje ställföreträdarskap skall upprätta en plan för uppdragets utförande. En sådan plan skulle innebära en möjlighet för den enskilde att förstå vad han kan förvänta sig för hjälp. Planen skulle också göra det möjligt att ungefärligt ange en kostnad för den erhållna hjälpen. För ställföreträdarens del skulle planen innebära att han får reda på vad som förväntas av honom. Lösningen har emellertid den nackdelen att den leder till betydande merarbete för överförmyndaren och även till extra kostnader. Vidare kan det mycket väl hända att det snabbt kommer fram att den enskildes hjälpbehov är större än det som planen baserar sig på, varvid beräkningen faller. Det kan dessutom i vissa fall visa sig mindre meningsfullt att diskutera kostnader med huvudmännen.

Med hänsyn till vad som anförts är det utredningens uppfattning att det inte bör införas en uttrycklig regel om att överförmyndaren skall upprätta en plan för ställföreträdarskapet och ange en ungefärlig kostnad för företrädaruppdraget. Det skall dock noteras att det beträffande förvaltare finns en regel i nuvarande 11 kap. 7 § tredje stycket föräldrabalken (se förslaget till 11 kap. 10 § föräldrabalken) som innebär att rätten får överlåta till överförmyndaren att närmare bestämma uppdragets omfattning. Naturligtvis skall överförmyndaren även i övrigt verka för att ställföreträdaruppdraget utförs på ett ändamålsenligt sätt, varvid han skall utöva tillsyn och efter förmåga svara på de frågor som den hjälpbehövande eller dennes anhöriga kan ha.