

Nr 37.

Ankom till riksdagens kansli den 17 maj 1940 kl. 4 e. m.

Utlåtande i anledning av väckt motion angående ökat skydd för omyndigas medel, som äro underkastade det allmännas kontroll.

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 142, vilken behandlats av första lagutskottet, har herr *Wallén* hemställt, att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag angående ökat skydd för omyndigas medel, som på grund av lagbestämmelser underkastas det allmännas kontroll.

Efter att hava berört vissa brottsliga transaktioner som förekommit beträffande vissa förmynderskap hemställde herr *Cruse m. fl.* i en inom andra kammaren vid 1938 års riksdag väckt motion, nr 334, att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag angående ökat skydd för omyndiga genom att göra det allmänna i någon form ansvarigt för medel, som på grund av lagbestämmelser underkastas det allmännas kontroll. Motionen behandlades av första lagutskottet som hemställde att densamma icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda. Vad utskottet hemställt bifölls av riksdagen. I sitt utlåtande (nr 32) anförde utskottet:

Önskemålet att i görligaste mån bereda skydd åt omyndigas egendom framstår uppenbarligen såsom ett samhällsintresse av stor vikt. Den år 1924 genomförda nya lagstiftningen på förmynderskapsrättens område avsåg också i främsta rummet att tillgodose kravet på ökad säkerhet för de omyndiga. I stort sett torde de förhoppningar, man vid tillkomsten av denna lagstiftning ställde å densamma, hava infriats. I anledning särskilt av vissa under senare tid inträffade händelser, däribland den i motionen berörda, har emellertid ifrågasatts huruvida icke det gällande kontrollsystemet skulle kunna ytterligare effektiviseras. Såsom av utskottets redogörelse framgår hava också under senare tid, delvis i anledning av framställning från riksdagen, igångsatts vissa utredningar i sådant syfte. Genom dessa utredningar torde — ehuru i annan ordning än den av motionärerna åsyftade — det av dem framställda önskemålet om ökat skydd för omyndiga kunna komma att i viss mån tillgodoses.

Vad särskilt beträffar den av motionärerna anvisade vägen för frågans lösning, nämligen att göra det allmänna i någon form ansvarigt för de omyndigas medel, må till en början anmärkas att något direkt ansvar för förmyndarnas åtgöranden icke rimligtvis kan ifrågakomma. Den omständigheten att samhället, i de omyndigas intresse, kringgärdat förvaltningen av deras egendom med lagföreskrifter och underkastat densamma offentlig

kontroll, kan icke rubba nämnda förhållande. Överförmyndarna intaga där-
emot ställningen av offentliga funktionärer. Och då det gäller fel och för-
summelse från en överförmyndares sida, varigenom förmögenhetsförlust
tillskyndats en omyndig, kunna förvisso skäl anföras för att det allmänna
i en eller annan form skall svara för förlusten, åtminstone i den mån denna
icke kan av överförmyndaren gottgöras. Såsom motionärerna själva fram-
hållit sammanhänger emellertid detta spörsmål med den större frågan om
det allmännas ansvar för sina organs åtgärder i tjänsten, och vill utskottet
därutinnan anför följande.

Av redogörelsen framgår, att domstolarna icke ansett det allmännas an-
svar för befattningshavarnas åtgöranden vara begränsat till de fall som
omfattas av förefintlig speciallagstiftning å området. Vad beträffar tull-,
militär- och politiförvaltningen hava domstolarna sålunda — utan stöd av
särskild lag — i ett flertal avgöranden ansett staten vara skadeståndsskyld-
dig för personalens åtgärder. I den mån en klyfta kan anses förefinnas
mellan domstolspraxis och billighetens krav, kan det vara föremål för delade
meningar, huruvida en sådan klyfta bör utjämnas genom en allmän lag-
stiftning å området — såsom i viss mån skett i Finland genom en 1927
tillkommen lag om statens ansvarighet för skada, förorsakad av tjänsteman
— eller om man bör alltför såsom hittills lita till praxis' naturliga utveckling.
Enighet synes däremot inom den juridiska sakkunskapen råda om det mind-
re lämpliga i att på detta område fortgå på de partiella reformernas väg.
Speciallagstiftning som fastslår ett det allmännas ansvar i vissa typfall för-
anleder nämligen lätt domstolarna att motsättningsvis sluta till att dylikt
ansvar icke kan föreligga inom de oreglerade områdena. En sådan lag-
stiftning måste därför anses utgöra ett bestämt hinder för en utveckling i den
önskade riktningen.

Med hänsyn till det sagda vill utskottet icke nu uttala sig till förmån för
en speciallagstiftning, varigenom ett det allmännas ansvar för överförmynd-
dares försummelse fastsloges. Spörsmålet om ett sådant ansvar synes i
stället böra upptagas till bedömande i det större sammanhanget. Utskottet
finner emellertid icke skäl föreligga att i anledning av den nu förevarande
motionen med dess jämförelsevis begränsade syfte föreslå riksdagen att hos
Kungl. Maj:t begära utredning om en så vittutseende fråga som den om
statens och kommunernas ansvar i allmänhet för befattningshavares tjänste-
åtgärder.

I den nu förevarande motionen anför motionären:

I motion nr 334 till 1938 års riksdag hemställde jag tillika med tvenne
medmotionärer, att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning
och förslag angående ökat skydd för omyndiga genom att göra det allmänna
i någon form ansvarigt för medel, som på grund av lagbestämmelser under-
kastas det allmännas kontroll. I motionen anfördes exempel på missbruk
av förmyndarställning, vilka upprört den allmänna opinionen och hos den-
samma väckt misstanken att nuvarande organisationsformer på området
icke utgjorde sådant skydd för omyndiga, vilket man har rätt att fordra.

Första lagutskottet intog i sitt utlåtande över motionen (nr 32) en synner-
ligen förstående inställning och medgav, att önskemålet att i görligaste mån
bereda skydd åt omyndigas egendom uppenbarligen framstode såsom ett
sammällsintresse av stor vikt. Utskottet åberopade dock vissa skäl — delvis
av mera juridisk-teknisk art — mot att *då* tillstyrka motionen. Riksdagens
majoritet följde utskottet på dess motivering. Sedan detta inträffade ha
ytterligare belägg vunnits för min uppfattning om den utomordentliga sam-

hällreliga betydelsen av effektivt förbättrad vård av omyndigs medel. Jag vill i detta sammanhang erinra om hur en förmyndare genom olyckliga börspekulationer i spannmål på världsmarknaden (ett område, som han ej synes ha behärskat så mycket att han ens där bort riskera egna medel) riskerat och delvis förstört avsevärda förmyndarmedel. De motiv, som 1938 infördes mot bifall till motionen, synas mig ej heller vara av den betydelse, att de även nu, efter 2 års ytterligare bistra erfarenheter på området, under vilka försåvitt känt är intet positivt resultat vunnits, kunna få stå hindrande i vägen för en av alla efterlängtd reform.

Jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 26 november 1937 blev professorn Åke Holmbäck den 29 i samma månad tillkallad att såsom sakkunnig inom justitiedepartementet biträda vid en av riksdagen begärd utredning rörande revision av förmynderskapslagstiftningen. Den sakkunnige har i november 1939 avlämnat betänkande med förslag till ändringar i förmynderskapslagstiftningen (stat. off. utr. 1939: 33).

I detta betänkande ha även vissa frågor av central räckvidd upptagits till diskussion, ehuru några förslag därutinnan icke framlagts. Under rubriken »Införande av ansvar för stat eller kommun för förmyndarmedel» anföres bland annat (sid. 50—52):

Vid diskussionen av denna fråga bör till en början beaktas, att förmyndarvården omfattar ett stort antal sinsemellan mycket skiljaktiga åtgärder. Det vanligaste fall, då fråga uppstår om förmyndarförvaltning, är då någon anförvant till en underårig — far, mor eller annan person — har dött och efterlämnat egendom åt honom. Den första åtgärd, förmyndaren då har att vidtaga, är att jämte myndlingens meddelägare i boet realisera och skifta detta. Realisationen består till stor del i en serie åtgärder, som måste vara föremål för fritt bedömande. För spörsmålet, om en affärsverksamhet skall fortsättas under tiden fram till arvsjiftet, om ett avgivet bud på en fast egendom skall antagas, om ett skifte skall äga rum utan lotning och i så fall på vilket sätt, kunna överhuvud icke givas några närmare regler. Besluten måste bero på lämplighetsavgöranden i de särskilda fallen av förmyndaren och eventuellt dessutom av honom överordnade organ. Även under den senare förmynderskapstiden har förmyndaren att fatta en mängd avgöranden av lämplighetsnatur: huru en av myndlingen ärvd affärsrörelse skall skötas, huru myndlingens penningtillgångar skola placeras eller omplaceras o. s. v. Ofta är det synnerligen lämpligt att förmyndaren i samråd med överförmyndaren utnyttjar lagens undantagsregler för placering av förmyndarmedel. Om en till åren kommen far eller mor, vilken äger förmögenhet av betydande mått, förklaras omyndig och han redan genom lån eller förtida arv faktiskt givit sina äldre barn medel att börja en självständig verksamhet, bör det icke finnas hinder mot att ett motsvarande belopp utlånas åt även de yngre barnen, om alla barnen äro villiga därtill och lånet icke åstadkommer någon avsevärd förändring i den omyndigförklarades ekonomiska ställning. Det kan stundom vara av vikt, att en omyndig tecknar aktier i ett familjebolag, som bildas för förvaltningen av egendom, i vilken han har del. Under en period av mycket låga räntor, såsom under de senaste åren, kan det vara lämpligt att placera en mindre del av en omyndigs förmögenhet i goda aktier o. s. v. Att ikläda stat eller kommun ett ekonomiskt ansvar för dylika lämplighetsavgöranden torde icke kunna ifrågakomma.

Det fall, då man åter skulle kunna överväga införandet av ett ansvar för stat eller kommun för förmynderskapsmedel, är beträffande brottsliga

eller på vårdslöshet beroende gärningar från de av rätten utsedda förmyndarnas (gode människors) sida, särskilt om dessa möjliggjorts genom medbrottslighet från överförmyndarens sida eller försummelse av honom. Närmast skulle man då lägga ansvaret på kommunerna, vilka utse överförmyndarna, så vida man icke vill låta överförmyndarna för framtiden utses av statsorgan.

Enligt vad ovan (s. 45) angivits har inom justitiedepartementet ur mera allmänna synpunkter upptagits frågan om stats och kommuns ansvar för sina befattningshavares åtgärder. Vid denna undersökning blir det tillfälle att upptaga även förevarande spörsmål till ingående dryftning. Problemet om det allmännas ansvar för förmyndare, gode män och överförmyndare komme då att behandlas i det sammanhang, som förut-sattes av 1938 års riksdag (ovan s. 44). Utan vidare är det emellertid tydligt att betydande svårigheter äro förbundna med genomförande av ett ansvar för stat eller kommun för förmyndare och överförmyndare. Storleken av de förpliktelser, vilka det allmänna skulle åtaga sig, vore det knappast möjligt att på förhand bestämma, och man skulle alltså här för staten eller kommunerna få betydande riskmoment. Särskilt framträdande blir detta, om man låter statens eller kommunernas ansvar för förmyndarnes och överförmyndarnes åtgärder avse icke blott brottsliga handlingar utan även vårdslöshet. Om stat eller kommun skola stå i ansvar för förluster, som kunde träffa omyndige genom brottsligt eller vårdslöst förfarande från förmyndarens eller överförmyndarens sida, då bör stat eller kommun på grund av dessa stora risker hava andra möjligheter än nu att själv genom sina organ handhava förvaltningen av de omyndiges penningar eller värdehandlingar, i fråga om vilka möjligheter till förlust för de omyndige äro störst. Det kan t. ex. icke vara riktigt att ålägga en kommun ett ansvar för en förmyndare, vilken kommunen icke väljer själv och som kanske utses på grund av släktskap med den omyndige, eller då förmyndaren är myndlingens far, mor, adoptivfar eller adoptivmor, i vilka fall förmyndaren är utpekad av lagen såsom förmyndare. Införande av ett ansvar för stat eller kommun för förmyndarmedel torde böra ske under förutsättning av att kommun eller stat får en verklig förvaltningsrätt över omyndiges penningar och värdehandlingar. Man bör med andra ord i detta fall införa regler motsvarande antingen de danska eller de norska grundsatserna för förvaltning av omyndiges penningar och värdehandlingar.

Vissa på grundval av betänkandet utarbetade förslag till ändringar i förmynderskapslagstiftningen ha förelagts innevarande riksdag genom propositionen nr 107. De sålunda föreslagna lagändringarna äro genomgående av den natur att de innebära en skärpning av kontrollen över förmyndarnas förvaltning. Föredragande departementschefen anför i propositionen (sid. 24) att det icke synes böra komma i fråga att i det sammanhanget upptaga spörsmålet om det allmännas ansvar för förmyndarmedel till övervägande. Utskottet, som fått propositionen till sig hänvisad, har tillstyrkt bifall till densamma (utl. nr 33).

I två vid 1937 års riksdag väckta motioner, nr 13 i första kammaren och nr 42 i andra kammaren, hemställdes att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att utredning verkställdes av frågan, huruvida och

på vad sätt den som lidit skada till följd av felskrivning i fastighetsbok eller därå grundat gravationsbevis skulle kunna erhålla ersättning härför direkt av statsverket. Utskottet som behandlade motionen tillstyrkte bifall till densamma (utl. nr 64). I skrivelse den 5 juni 1937 (nr 425) till Konungen anhöll riksdagen att Kungl. Maj:t ville låta verkställa utredning av frågan samt för riksdagen framlägga det förslag vartill utredningen kunde giva anledning. Därefter har jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 28 juli 1939 uppdragits åt särskilt tillkallad sakkunnig att inom justitiedepartementet biträda med en förberedande utredning om det allmännas ansvar för skada som uppkommit genom fel eller försummelse av tjänstemän. Av skäl som angivits i propositionen nr 79 till urtima riksdagen 1939/40 (sid. 104) skall utredningen uppskjutas.

Det är ett viktigt allmänt intresse att omyndigas egendom beredes effektivt skydd. Kontrollen över förvaltningen av sådan egendom har också anförtrots åt offentliga organ, överförmyndarna. Den viktigaste uppgiften för förmyndarkontrollen torde vara att förebygga att de omyndiga tillfogas ekonomisk förlust genom försummelse eller oredlighet från förmyndares sida. I sådant syfte ha genom 1924 års förmynderskapslagstiftning införts detaljerade föreskrifter rörande placeringen av omyndigs egendom, redovisningsskyldighet för förmyndaren, kontroll genom överförmyndare och domstolar o. s. v. Efter denna lagstiftnings genomförande torde en väsentlig förbättring i jämförelse med tidigare förhållanden ha inträtt. Erfarenheten har dock visat att luckor förefunnits i kontrollen och att omyndiga därigenom tillskyndats förluster. Genom de förslag som för innevarande riksdag framlagts i propositionen nr 107 har kontrollen över förmyndarförvaltningen i olika avseenden skärpts, varför det är att vänta att risken för skador av den art som i motionen beröres för framtiden skall minskas. På denna väg synes alltså syftet med motionen i väsentlig mån bliva tillgodosett.

I de fall då omyndigs egendom gått förlorad på grund av bristfällig kontroll från överförmyndares sida, uppstår frågan om åtgärder för skadans ersättande. Då överförmyndarna fullgöra en offentlig funktion, torde spörsmålet om det allmännas ersättningskyldighet beträffande skador som vållats genom rättsstridigt förfarande av överförmyndarna i stort sett få bedömas från samma principiella utgångspunkter som den större frågan om statens skadeståndsplikt beträffande ämbetsmäns fel i tjänsten. Utskottet har i anledning av en år 1938 väckt motion om ökat skydd för omyndigas medel haft frågan om det allmännas ansvar för överförmyndarnas åtgöranden under prövning. I sitt av riksdagen godkända utlåtande har därvid utskottet förklarat sig av anförda skäl icke vilja uttala sig till förmån för en speciallagstiftning, varigenom ett det allmännas ansvar för överförmyndares försummelser fastsloges, utan i stället förordat att spörsmålet om ett sådant ansvar upptoges till bedömande i det större sammanhanget. Härefter har enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 28 juli 1939 inom justitiedepartementet igångsatts en förberedande utredning om det allmännas ansvar för

Utskottet.

skada som uppkommit genom fel eller försummelse av tjänstemän. I samband med åtgärderna för begränsning av statsutgifterna under budgetåret 1939/40 har beslutats att denna utredning skall tills vidare uppskjutas.

Då på grund av vad sålunda anförts frågan om ökat skydd för omyndigas medel enligt utskottets mening för närvarande icke bör upptagas till ytterligare utredning, får utskottet hemställa,

att förevarande motion, II: 142, icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 17 maj 1940.

På första lagutskottets vägnar:

K. SCHLYTER.

Vid detta ärendes behandling hava närvarit:

från första kammaren: herrar *Schlyter, Gärde, Karl Emil Johanson, Eskhult*, Ewerlöf*, Brandt, Ahlqvist* och *Anton Svensson*;

från andra kammaren: herrar *Lindqvist, Hedlund* i Östersund, *Lindmark*, Ryberg, Gezelius, Dahlbäck, Landgren* och *Lindahl**.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.