

Nr 9.

Utlåtande i anledning av väckta motioner om utredning rörande sättet för bestridande av överförmyndares arvode.

Första lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 153 i första kammaren av herr *Andersson, Axel*, och nr 128 i andra kammaren av fru *Sandström*. I motionerna, vilka äro likalydande, hemställas, »att riksdagen måtte besluta att hos Kungl. Maj:t anhålla om en utredning av överförmyndarnas arvodering, varvid hänsyn bör tagas till önskemålet att överförmyndare avlönas med allmänna medel».

Beträffande motiveringen för motionärernas hemställan får utskottet hänvisa till motionerna.

Gällande bestämmelser.

Den svenska rättens regler om förmynderskap och godmanskap äro numera inarbetade i *föräldrabalken*.

Om överförmyndare stadgas i 19 kap. Överförmyndare väljes i princip en för varje kommun (1 §); i Stockholms stad skall dock icke överförmyndare utses, utan skall vad om överförmyndare stadgas gälla förmyndarkammaren (2 §). Två eller flera kommuner, som lyda under häradsrätt, må, då val av överförmyndare förestår, efter förslag av rätten förena sig till ett överförmyndardistrikt (3 §). Överförmyndare väljes av kommunernas beslutande organ, d. v. s. stadsfullmäktige, allmän rådstuga, kommunalstämma eller kommunalfullmäktige (5 §). Till överförmyndare må väljas den som redan blivit därtill vald inom annan kommun eller annat distrikt (6 §). Särskilda kompetensvillkor äro stadgade i 8 §. Överförmyndaren skall bland annat vara i praktiska värv väl förfaren och ha uppnått 25 års ålder. Han får ej vara omyndig eller i konkurstillstånd. För varje överförmyndare skall finnas en ersättare (10 §). Överförmyndare eller ersättare kan när som helst entledigas av rätten, om han finnes icke vara lämplig.

Överförmyndaren äger enligt 19 kap. 12 § föräldrabalken uppbära arvode till belopp motsvarande 1 procent av den omyndiges behållna årsinkomst, där denna icke överstigit 200 kronor, och eljest 2 procent därav; dock äger överförmyndaren icke av en omyndig i arvode uppbära mera än 1 000 kronor för år. Inkomsten skall beräknas enligt årsräkning, sluträkning eller årsuppgift och inbetalas vid räkningens eller årsuppgiftens avgivande. Skall ej räkning eller årsuppgift avgivas, äger rätten, om särskilda skäl äro därtill, tillägga överförmyndaren skäligt arvode att gäldas av den omyndiges

medel. Nu återgivna bestämmelser äga motsvarande tillämpning i fråga om godmanskap.

I 19 kap. 13 § stadgas, att stad eller annan kommun, om det finnes lämpligt, äger lämna bidrag till arvode åt överförmyndaren och till bestridande av de med hans verksamhet förenade kostnaderna. Kommunen äger ock att i ordning, som av Kungl. Maj:t godkännes, bestrida samtliga utgifter för detta ändamål, och äger kommunen i sådant fall uppbära ovannämnda procentuellt beräknade belopp.

I detta sammanhang må erinras om bestämmelserna angående arvoden åt förmyndare och god man i 14 kap. 11 §, 16 kap. 19 § och 18 kap. 8 § föräldrabalken. Bestämmelserna innebära i huvudsak, att förmyndare och god man är berättigad till arvode som kan anses skäligt med hänsyn till förvaltningens omfattning. Huruvida av förmyndare eller god man debiterat arvode är skäligt kontrolleras av överförmyndaren vid granskning av årsräkning eller därmed jämförlig handling. Utan särskilt beslut av rätten får arvodet icke överstiga 5 procent av behållna årsinkomsten. Fader eller moder, som enligt lag är förmyndare, äger icke utan särskilt rättens beslut uppbära något arvode.

Historik.

De bestämmelser i föräldrabalken, som ha betydelse för den genom motionerna väckta frågan, äro med oförändrat innehåll överflyttade från *lagen den 27 juni 1924 om förmyndarskap*, vilken på grundval av förslag från lagberedningen antogs vid 1924 års riksdag.

Lagberedningen, som föreslog att överförmyndare skulle utses av rätten, upptog i fråga om arvode till överförmyndare bestämmelser om att arvodet skulle beräknas på visst sätt i förhållande till den omyndiges årsinkomst. Dessa bestämmelser avveko emellertid från de stadganden därom som sedermera inflöto i förmyndarskapslagen. Sålunda skulle arvode icke få beräknas på förmyndarskap med årsinkomst understigande etthundra kronor. Såsom ersättning för överförmyndares sysslande med sådant förmyndarskap skulle till överförmyndare, som förordnades av häradsrätt, lämnas bidrag av statsverket och till överförmyndare, som tillsattes av rådhusrätt, där så erfordrades, utgivas bidrag av staden. Bidragen skulle beräknas efter vissa av lagberedningen i motiven till förslaget närmare angivna grunder. I fråga om nödvändigheten av statsbidrag till överförmyndarna anförde lagberedningen följande.

Då kontrollen över förmyndarnas förvaltning i första hand tillkommit i de omyndigas intresse, äro helt naturligt de omyndiga närmast att bära kostnaderna för densamma. Enligt gällande lag utgår också hela det arvode, som tillkommer gode männen, av de omyndigas egendom. I detta hänseende är föreskrivet, att till gode männen skall såsom arvode årligen inbetalas en procent av omyndigs räntor och andra inkomster. I de yttranden, som av domstolarna avgivits dels i anledning av 1902 års riksdagskrivelse angående förbättrad kontroll över förmyndares förvaltning och

dels i anledning av 1911 års sakkunnigförslag till lag om förmynderskapsförvaltning, har emellertid med styrka framhållits, att den ersättning, som på detta sätt tillföres gode männen, är för låg, och att denna omständighet i hög grad medverkat till svårigheten att erhålla dugliga gode män. I detta samband torde också böra beaktas, att en mängd omyndiga hava egendom av så ringa värde, att arvode efter den angivna beräkningsgrunden mången gång endast uppgår till några öre. Vid sådant förhållande är det helt naturligt, att gode männen, på sätt beredningen inhämtat, ofta avstå från dylika små arvoden, vilket emellertid, med hänsyn till det stora antalet sådana fall, är i sin mån ägnat att ytterligare nedsätta gode människens i och för sig ringa ersättning. — — — Av vad ovan anförts läser utan tvivel framgå, att det arvode, som efter nuvarande beräkningsgrund av en procent å inkomsten kan tillföras överförmyndaren av de små förmynderskapen, är allt för ringa för att tillnärmelsevis utgöra ersättning för utgifter och besvär. Någon förhöjning synes icke kunna komma i fråga med hänsyn till dessa omyndigas ringa ekonomiska bärkraft. Övervägande skäl tala för att befria dem från all avgift för förmyndarkontrollen. För en dylik åtgärd talar särskilt önskvärdheten att fritaga överförmyndaren från indrivning av allt för små arvodesbelopp. Om man bibehölle den nuvarande anordningen även i fråga om de minsta förmynderskapen, skulle överförmyndaren för visso på samma sätt som gode männen genom förhållandenas makt i många fall nödgas avstå från arvodet. Den osäkerhet med hänsyn till inkomstens beräkning, som därav bleve följden, skulle dock säkerligen menligt återverka på möjligheten att besätta överförmyndarbefattningarna.

Sedan lagberedningen beträffande frågan i vilken ordning överförmyndaren skulle beredas gottgörelse för de kostnader och besvär handhavandet av tillsynen över de förmynderskap, som lämnade en årsinkomst understigande etthundra kronor, avvisat tanken på att låta de större förmynderskapen vidkännas så stora avgifter att dessa försloge till ersättning jämväl för de mindre, anförde beredningen vidare.

Under sådana förhållanden har för beredningen icke återstått annat än att föreslå, att kostnaden för tillsynen över huru de avgiftsfria förmögenheterna förvaltas lägges på det allmänna. Om det för samhället är önskvärt, att även den obetydligaste förmögenhetsförvaltning för omyndig eller bortovarande underkastas samma kontroll, som synes påkallad, då fråga är om mera betydande tillgångar, torde det för övrigt kunna betecknas såsom billigt, att det allmänna också ikläder sig de kostnader för denna kontroll, som icke lämpligen böra bäras av de mindre bemedlade omyndiga eller bortovarande själva.

I den i ämnet till 1924 års riksdag avgivna *propositionen* (nr 53) upptogs icke någon regel om bidrag av statsverket eller stad till överförmyndarna.

Departementschefen yttrade i *propositionen* härom följande.

Då här är fråga om kontroll över en förmögenhetsförvaltning, synes det principiellt böra åligga dem, i vilkas intresse kontrollen inrättas, att själva bära kostnaderna för denna. Med hänsyn härtill torde invändning icke kunna resas mot bibehållande av den för närvarande gällande grundsatsen att även omyndiga med obetydlig förmögenhetsförvaltning skola lämna bidrag till arvode åt kontrollorganet. Häremot talar visserligen den av lagberedningen framhållna synpunkten, att överförmyndaren bör besparas

besväret att indriva alltför små arvodesbelopp. Det torde emellertid nu hava utbildats en bestämd praxis, att förmyndaren själv beräknar beloppet av det arvode, som tillkommer kontrollorganet, och inbetalar detta belopp vid ingivandet av årsräkning. Ett bibehållande av skyldighet för alla omyndiga, vilka haft inkomst av kapital under förmyndares förvaltning, att bidra till arvode åt kontrollorganet lärer med hänsyn härtill icke behöva befaras skola i alltför stor utsträckning medföra besvär för överförmyndarna. — — — Det torde emellertid icke kunna förnekas, att det även med dessa nya grunder för arvodets beräkning kan komma att inträffa, att vissa överförmyndare av de omyndigas medel erhålla arvode till så ringa belopp, att detta icke med säkerhet täcker ens de utgifter vederbörande måste ådraga sig för befattningens vederbörliga uppehållande. Detta kan särskilt befaras beträffande vissa tingslag i övre Norrland. Det bör därför tagas under överblickande, huruvida icke sådana överförmyndare skola av statsmedel tillförsäkras ett ringa förvaltningsbidrag. Av verkställda undersökningar framgår att, vilka grunder man än bestämmer för ett sådant bidrag, det anslag, som för ändamålet bleve erforderligt, antagligen icke skulle behöva uppgå till högre belopp än 5 000 kr. Då eventuella bidrag skola utgå i efterskott, är ej erforderligt, att anslag för ändamålet åskas av innevarande års riksdag.

Vid 1940 års riksdag genomfördes på grundval av en av professorn *Ake Holmbäck* verkställd utredning (SOU 1939: 33) vissa ändringar i lagen om förmynderskap. De med systemet för arvoden till överförmyndarna sammanhängande spörsmålen upptogos i *Holmbäcks* utredning. I denna del anförde *Holmbäck*.

Vid en reform i riktning av att med eller utan ökning av distriktets storlek skapa ett medel att få mera kvalificerade överförmyndare måste emellertid en synpunkt beaktas: mera kvalificerade överförmyndare torde man icke ha möjlighet att erhålla, om man icke kan erbjuda dem ett tillräckligt arvode.

Överförmyndare uppbär för närvarande 1 % av myndlings behållna inkomst, där denna icke uppgår till mer än 200 kr., och eljest 2 %, med ett maximum av 1 000 kronor från ett och samma förmynderskap. I realiteten betyda dessa stadganden, att överförmyndaren från det stora flertalet förmynderskap erhåller ett blott obetydligt arvode. Vid de flesta förmynderskapen ligga myndligens inkomster väsentligt under 200 kronor per år, och överförmyndarens arvode från vart och ett av dem uppgår i måhända flertalet fall till blott några öre eller till ingenting alls. Även från åtskilliga förmynderskap, där kapitaltillgång finnes, har överförmyndaren ingen eller blott ringa inkomst. Om t. ex. far- eller morföräldrar förordnat, att förmögenhet skall tillfalla barnbarnen såsom dessas egendom men att barnbarnens föräldrar under sin livstid skola erhålla inkomsterna av förmögenheten, uppstår en förmögenhetsmassa, som otvivelaktigt måste kontrolleras av överförmyndaren men som icke för denne medför något arvode. Den ersättning för sitt arbete, överförmyndaren erhåller, kommer i följd härav att utgå från ett fåtal förmynderskap, i vilka finnas större inkomster; de större förmynderskapen äro med andra ord belastade med avgifter, som täcka överförmyndarens arbete även med de smärre förmynderskapen, d. v. s. de äro beskattade till de smärre förmynderskapens förmån. Detta är icke blott orättvist — det arbete, överförmyndaren har att nedlägga å ett större förmynderskap, kan stundom, särskilt då en bank sköter den re-

ella förvaltningen, vara rätt obetydligt i förhållande till det arvode han får för just detta förmynderskap — utan det medför en olämplig nyckfullhet i överförmyndarens inkomster från överförmynderiet. Om överförmyndaren över huvud erhåller skäligen ersättning för sitt arbete, är beroende på, om i hans distrikt finnes en eller annan större förmögenhet, som står under förmyndarvård. I de smärre städerna och å landsbygden äro dessa förmögenheter så fåtaliga, att överförmyndaren måhända som regel får fullgöra sitt uppdrag, vilket även är förenat med ett betydande ekonomiskt ansvar, utan att erhålla nämnvärd ersättning.

Större eller säkrare arvoden åt överförmyndarna betyda emellertid ökade utgifter för stat eller kommun eller för bäggedera. Så länge överförmyndare utses av kommunerna, ter det sig mest naturligt att utgifterna läggas å dessa. Redan enligt den gällande lagstiftningen ha kommunerna möjlighet att gripa in: de kunna tillerkänna en överförmyndare ett fast arvode mot att han till kommunen avstår från de inkomster, han erhåller från de förmynderskap, som stå under hans tillsyn, eller också lämna bidrag till arvode åt överförmyndaren och till de med hans verksamhet förenade kostnaderna. En eventuell ny lagstiftning torde då böra vila på den grundsatsen, att kommunerna skulle tvingas att giva arvode åt överförmyndare. Skulle man införa stadganden om att överförmyndare skola utses av rätten, torde åter statsmedel böra ställas till disposition, vilket också förutsattes i 1924 års kungliga proposition med förslag till ny förmynderskapslagstiftning. Under de förhållanden, som för närvarande äro rådande, och med den belastning av de skattedragande, vilken därigenom uppstår, torde det emellertid icke vara lämpligt att söka genomföra arvoden åt överförmyndare vare sig genom nya anslag på kommunernas stater eller på riksstaten.

Motionärerna åberopa i sin motivering vad som förekommit i ett av justitieombudsmannen behandlat ärende. Från den hos justitieombudsmannen förvarade akten i ärendet har inhämtats, att *rådhusrätten i Västerås* i september 1946 anhöll att justitieombudsmannen måtte till Kungl. Maj:t göra framställning om lagändring rörande förmyndares och överförmyndares arvoden i vissa fall. I rådhusrättens skrivelse framhölls bl. a. följande. I motsats till vad som torde gälla beträffande underhållsbidrag, pensions- eller livräntebelopp, som uppbures av legal förmyndare i egenskap av vårdnadshavare, syntes förmyndare och överförmyndare lagligen vara berättigade till arvode å pensions- eller livräntebelopp eller underhållsbidrag, som i andra fall tillkomme omyndig. Sålunda torde exempelvis, då omyndigförklarad åtnjöte folkpension eller pension av tjänst, förmyndare och överförmyndare, oavsett att den omyndige icke ägde andra lillgångar och att pensionen icke överstege kostnaderna för den omyndiges livsuppehälle, vara berättigade till arvode. Detta måste, såväl i betraktande av den pensionsberättigades ekonomiska förhållanden i det förutsatta fallet som ock med hänsyn till att någon egentlig förmögenhetsförvaltning i dylikt fall icke förekomme, te sig uppenbart orimligt. Om en lagändring på denna punkt skulle medföra att överförmyndarna icke erhöles skäligt arvode för sitt arbete, syntes böra lagas under övervägande, huruvida icke vidgad rätt till ersättning av kommunala eller statliga medel borde tillerkännas överförmyndare.

Över rådhusrättens skrivelse avgåvos efter remiss yttranden av en del överförmyndare i större städer. Flera av dessa överförmyndare delade rådhusrättens i Västerås uppfattning. Överförmyndaren i Uppsala, professorn Åke Holmbäck, ifrågasatte i sitt yttrande om man icke över lag borde införa kommunala eller statliga arvoden för överförmyndarna.

Vid ärendets avgörande i december 1947 fann *justitieombudsmannen* framställningen ej föranleda någon hans vidare åtgärd.

De genom *lagen den 29 juni 1946 om folkpensionering* införda större pensionsförmånerna ävensom övriga förbättrade sociala förmåner ha vidare skapat vissa problem beträffande dem som vårdas å offentliga eller eljest av det allmänna understödda anstalter av skilda slag. Bland annat har påtalats, att för en del av denna kategori kan uppkomma överskott å pensionen, sedan vårdavgiften erlagts, och att överskottet ej sällan överstiger vad som kan anses erforderligt för pensionstagarens personliga behov. Sålunda har det blivit möjligt för pensionstagare på statens sinnessjukhus att samla kapital av utgående pensionsbelopp. I den mån pensionstagaren är omyn-digförklarad eller hans angelägenheter ombesörjas av god man, beröra dessa problem även frågan om överförmyndarnas arvoden. Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 2 december 1949 har chefen för socialdepartementet tillkallat *sakkunniga för anstaltsvårdades rätt till folkpension m. m.* Direktiven för utredningen innefattas i följande anförande av chefen för socialdepartementet, statsrådet Möller, till statsrådsprotokollet den 2 december 1949.

Den av mig nu förordade utredningen bör ha karaktär av en allmän översyn av samtliga bestämmelser angående folkpension, allmänt barnbidrag och andra sociala förmåner till dem, som vistas på offentliga eller eljest av det allmänna understödda anstalter av olika slag. Utredningen bör sträva efter att systemet blir så enhetligt som med hänsyn till förhållandena kan anses påkallat. De sakkunniga böra beakta önskemålet, att alla de pensions-tagare å anstalt, vilkas hälsotillstånd är sådant, att de kunna ha någon glädje därav, få behålla någon mindre del av pensionen att användas efter vederbörandes eget gottfinnande eller eljest till att öka hans trivsel. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt det problem, som uppstått genom att vissa intagna f. n. ha möjlighet att av de förmåner staten ger samla överskottsmedel, varav vederbörande själv icke har något behov. Även frågan till vem utbetalning i olika fall skall ske bör övervägas av de sakkunniga. Över huvud bör det ankomma på de sakkunniga att med beaktande av vuna erfarenheter upptaga och pröva alla de frågor, som sammanhånga med anstaltsvårdade personers rätt till folkpension och andra sociala förmåner, såsom allmänna barnbidrag, särskilda barnbidrag till änkors och invaliders m. fl. barn samt bidragsförskott.

Redan vid 1950 års riksdag begärde motionärerna i två likalydande motioner, nr 243 i första kammaren och nr 291 i andra kammaren, att riksdagen i skrivelse hos Kungl. Maj:t måtte anhålla om en översyn av förmyndarskapslagstiftningen i två hänseenden, nämligen i fråga om domstolarnas kontroll av överförmyndarnas verksamhet samt systemet för beredande av

ersättning åt överförmyndarna. Motionerna behandlades av första lagutskottet, som i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 9) hemställde att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte taga under övervägande att meddela bestämmelser om skyldighet för domstol att med jämna tidsmellanrum verkställa inspektion hos överförmyndare.

Rörande frågan om överförmyndares arvode anförde utskottet följande.

Vad härefter angår den andra i motionerna avhandlade frågan, har denna, såsom den föregående redogörelse utvisar, varit föremål för uppmärksamhet i samband med 1940 års ändringar i förmynderskapslagen. Därvid riktades av utredningsmannen kritik mot de nuvarande arvodesreglerna. När likväl icke någon ändring föreslogs, motiverades detta främst genom hänvisning till att frågan icke syntes kunna lösas utan förhållandevis stora utgifter för det allmänna.

Jämväl enligt utskottets mening kunna erinringar göras mot de gällande reglerna om arvode åt överförmyndare. Dessa regler äga emellertid samband med bestämmelserna om arvodet åt förmyndare och gode män. Då avsevärda olägenheter icke synas vara förknippade med det nuvarande arvodesystemet, synes det icke vara anledning att nu överväga en reform på hela detta område. Utskottet får därjämte framhålla, att de förut åberopade finansiella skälen alltjämt äga giltighet.

Med anledning av riksdagens ovan omförmälda skrivelse år 1950 bemyndigade Kungl. Maj:t den 22 juni 1950 chefen för justitiedepartementet att tillkalla en utredningsman för *utredning av frågorna om omorganisation av förmyndarkontrollen i Stockholm samt om domstols skyldighet att verkställa inspektion hos överförmyndare.*

Utskottet har under hand i samråd med en tjänsteman i statistiska centralbyrån genom s. k. sampling sökt få fram en ungefärlig siffra på hur stort belopp samtliga överförmyndare i riket uppbära i arvode av årsinkomsterna av omyndigas medel under ett år. Undersökningen, som tagit sikte på förhållandena under 1949, visar att detta belopp med säkerhet icke understiger 1 000 000 kronor.

Utskottet.

I motionerna begäres utredning rörande sättet för bestridande av överförmyndarnas arvode. Särskilt angives därvid, att hänsyn bör tagas till önskemålet, att överförmyndarna avlönas av allmänna medel, vilka i första hand skulle ställas till förfogande av kommunerna.

Såsom ovan nämnts hemställde motionärerna år 1950 om en översyn av systemet för beredande av ersättning åt överförmyndarna. I sitt då avgivna utlåtande i ämnet erinrade utskottet om att frågan uppmärksammats under förarbetena till 1940 års ändringar i förmynderskapslagen. Det förnämsta skälet varför man då icke ville överföra kostnaderna för bestridande av överförmyndarnas arvode å stat eller kommun, var att en ändring på denna punkt skulle komma att medföra betydande utgifter för det allmänna.

Utskottet, som medgav att erinringar kunde göras mot de nuvarande bestämmelserna om arvode åt överförmyndarna, påpekade emellertid, att dessa regler icke syntes ha medfört sådana olägenheter att en reform vore påkallad. Slutligen framhöll utskottet, att de finansiella skäl som tidigare åberopats fortfarande vore för handen.

De synpunkter utskottet sålunda framförde äga alltjämt giltighet.

Såsom rådhusrätten i Västerås framhållit, kan det i vissa situationer vara otillfredsställande att överförmyndare tillgodogör sig arvode för sin befattning med förvaltningen av omyndigförklarades folkpension m. m. Utskottet har emellertid under hand inhämtat, att de sakkunniga för anstaltsvårdades rätt till folkpension m. m. torde komma att upptaga sagda spörsmål till granskning, såvitt rör sådana omyndiga av nyssnämnda kategori, som vistas å anstalt.

I anslutning till ett av motionärerna anfört exempel på fall, då de nuvarande reglerna om arvode skulle verka stötande, vill utskottet framhålla, att motionärerna synas ha förbisett att överförmyndares arvode skall beräknas på den behållna årsinkomsten. Med behållen inkomst förstås intäkter med frånräknande av skuldräntor och förvaltningskostnader.

Slutligen får utskottet framhålla, att de av utskottet föregående år åberopade finansiella skälen mot en reform på detta område i nuvarande läge göra sig gällande med ökad styrka. — Såsom framgår av den föregående redogörelsen komme det allmänna, därest stat eller kommun helt skulle avlöna överförmyndarna, att belastas med betydande utgifter. Dessa kunna beräknas icke understiga 1 000 000 kronor per år.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motioner, I: 153 och II: 128, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 20 februari 1951.

På första lagutskottets vägnar:

OLOV RYLANDER

Vid detta ärendes behandling ha närvarit:

från första kammaren: herrar Ahlkvist,* Cassel, fru Sjöström-Bengtsson, herrar Ivar Nilzon, Lindgren,* Fritiof Karlsson, John Wiktor Jonsson och Englund*;

från andra kammaren: herrar Rylander, Hedlund i Östersund, Olsson i Mellerud, Landgren, Wirtén, Svensson i Stenkyrka, Jacobsson i Sala och fru Hellström.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.