

Nr 447

Av fru Sandström, om en allsidig utredning av överförmyndarinstitutionen.

I motionerna I:243 och II:291 till 1950 års riksdag hemställdes om en översyn av förmynderskapslagstiftningen i två hänseenden, nämligen i fråga om domstolars kontroll över förmyndarnas verksamhet och beträffande systemet för beredande av ersättning åt överförmyndarna.

Första lagutskottet, som behandlade motionerna, biträdde det i motionerna framställda yrkandet i vad det gällde kontrollen av överförmyndarnas förvaltning. I fråga om reglerna för arvode åt överförmyndarna ansåg utskottet att erinringar kunde göras mot dessa regler, men då några avsevärda olägenheter inte syntes vara förknippade med det nuvarande arvodessystemet, fann utskottet inte anledning att överväga en reform på detta område.

Utskottet föreslog med anledning av de nämnda motionerna riksdagen att i skrivelse till Kungl. Maj:t begära, att Kungl. Maj:t måtte ta under övervägande att meddela bestämmelser om skyldighet för domstol att med jämna mellanrum verkställa inspektion hos överförmyndare. Detta blev också riksdagens beslut.

Kungl. Maj:t tillsatte i juni 1951 en utredning, avseende bland annat frågan om domstols skyldighet att verkställa inspektion hos överförmyndare. Utredningen avlämnade ett första betänkande i november 1952, vari föreslogs en ändring i lydelsen av 8 § förmynderskapskungörelsen den 31 mars 1952. Ändringen innebar att till nämnda paragraf skulle fogas ett tillägg av innebörden att särskild inspektion skall av rätten verkställas minst vart tredje år och att protokoll skall föras över sådan förrättning. Detta förslag har ännu icke föranlett någon Kungl. Maj:ts åtgärd.

Detta kan möjligen bero på att den nämnda utredningen sedermera behandlade frågan om förmyndarkontrollen i Stockholm och avlämnade betänkande i detta ärende i juni 1954. Det är möjligt att de förslag som i de båda här nämnda betänkningarna framförts kommer att behandlas i ett sammanhang.

Det yrkande i de båda nämnda motionerna, som avsåg överförmyndarnas arvodering och som 1950 års riksdag lämnade utan avseende bör, enligt min mening, upptas till förnyad prövning i större sammanhang. I de nämnda motionerna framhölls, att överförmyndare enligt lag äger rätt att årligen uppbära i arvode en viss procent av myndlingarnas årsinkomster. Följden av detta är att inom vissa distrikt blir överförmyndarnas arvoden ganska stora, inom andra distrikt relativt små. Det framhölls vidare att själva tankegången bakom detta arvodessystem måste anses vara föråldrad. Lagen tillkom för att skydda omyndigas egendom, och det ansågs vara en säkerhetsåtgärd, som de omyndiga själva skulle bekosta. I nutiden, då samhället åtagit sig långtgående förpliktelser av skilda slag gentemot medborgarna, måste det arvodessystem, som tillämpas enligt förmynderskapslagen, vara otidsenligt. Polisväsendet uppehålls för att skydda medborgarna till liv och egendom, och detta skydd betalar medborgaren med de allmänna skatterna. De senare årens skärpta beskattning, inte minst på förmögenheter, borde i och för sig kunna inkludera ersättning för det rättsskydd omyndiga anses ha i och med förmynderskapslagen.

De procentsatser av omyndigas årsinkomst, som överförmyndare uppbär, är visserligen relativt låga men kan när det gäller stora inkomster uppgå till höga belopp. Beloppens storlek är maximerade. Till största delen utgöres emellertid överförmyndarnas arvoden av en mängd små belopp, då det oftast rör sig om exempelvis relativt begränsade ränteinkomster av kapital. Ofta består också överförmyndarens arbete i att årligen från förmyndaren motta av denne sammanställd redovisning att läggas till handlingarna samt att utkvittera det av förmyndaren uträknade och översända arvodesbeloppet. I vissa fall är överförmyndarnas arbete med övervakningen av de omyndigas egendom komplicerat och förenat med mera tidskrävande arbete, varvid de arvoden, det är fråga om, ingalunda kan sägas utgöra någon reell ersättning för det arbete som i sådana fall kräves av överförmyndaren. Detta innebär att de omyndiga gemensamt bär kostnaden för överförmyndarinstitutionen, vilket i och för sig accentuerar arvodesersättningarnas karaktär av en extra förmögenhetsskatt.

Ett annat ålderdomligt drag i överförmyndarinstitutionen är tillsättningsförfarandet. Överförmyndarna utses genom kommunala val, en för varje kommun. Två eller flera kommuner kan, om så anses lämpligt, förenas till ett överförmyndardistrikt försåvitt kommunerna i fråga lyder under samma häradsrätt. Valet av överförmyndare sker för en tid av fyra år. I fråga om överförmyndarnas kvalifikationer gäller endast att till överförmyndare skall väljas en »i praktiska värv väl förfaren svensk man eller kvinna», som uppnått tjugofem års ålder, samt att den som är omyndig eller i konkurstillstånd ej kan vara överförmyndare.

När överförmyndarinstitutionen infördes var emellertid dess organisation

föremål för delade meningar. Lagberedningen föreslog att överförmyndare skulle utses av rätten och att överförmyndardistriktet skulle utgöras av stad med rådhusrätt, eljest av tingslaget, med möjlighet för rätten att — om tillsynen inte kunde utövas av en överförmyndare ensam — förordna flera överförmyndare. Det ansågs av lagberedningen att överförmyndares verksamhetsområde inte borde vara begränsat till kommunen. Erfarenheterna hade, ansågs det, givit vid handen att det på sina håll varit svårt att finna lämpliga personer och att i en sådan relativt liten krets som en landskommun de personliga hänsynen mången gång spelade en alltför stor roll. Lagberedningens förslag upptogs i propositionen.

När riksdagen behandlade propositionen om överförmyndarinstitutionen frångicks emellertid detta förslag. Riksdagen beslöt att överförmyndarna skulle tillsättas genom kommunala val och att deras verksamhetsområde i regel skulle utgöras av kommunen. Det ansågs att det var »av synnerlig vikt» att kontrollen av förmyndarna utövades av personer, för vilka allmänheten hade förtroende. Propositionens förslag ansågs utgöra en fara för byråkratisering.

I den utredning, som sedermera föregick 1940 års ändringar i förmynderskapslagen, framhölls att överförmyndarinstitutionen i stort sett visat sig fungera tillfredsställande men att det inte kunde förnekas att det på landsbygden på sina håll fanns behov av mera kvalificerade överförmyndare.

Självfallet har den sedermera genomförda kommunreformen åstadkommit att tidigare små överförmyndardistrikt blivit större och antalet sådana distrikt under domsagorna färre, något som i och för sig måste underlätta kontrollen från rättens sida. Emellertid har den utredning, som tillsattes 1951 och bland annat hade att utreda frågan om domstols kontroll över överförmyndarna, funnit att även efter kommunreformens genomförande är distriktsindelningen på sina håll ojämn i förhållande till folkmängden i domsagorna. Antalet inskrivna förmynderskap och godmanskap i förhållande till folkmängden kan med ledning av de undersökningar utredningen gjort uppskattas till i genomsnitt mellan 15 och 20 per 1 000 invånare. I en medelstor domsaga med en folkmängd av omkring 40 000 invånare beräknas i runt tal 800 förmynderskap och godmanskap. Om en sådan domsaga är indelad i tio överförmyndardistrikt skulle alltså i ett »normalt» landsbygdsdistrikt finnas mellan 80 och 100 förmynderskap och godmanskap. Denna av utredningen gjorda beräkning måste emellertid vara ett teoretiskt uträknat genomsnitt. I verkligheten är förhållandena självfallet mycket skiftande.

Angående besättningen av överförmynderskapen framhåller utredningen att det är frågan om en mångfald yrkesgrupper. På landsbygden är det ofta jordbrukare, som tillika är kommunala förtroendemän. I övrigt förekommer — enligt utredningen — präster, lärare, kommunalborgmästare, polistjän-

stemän, skogvaktare, verkstads- och fabriksarbetare, affärsföreståndare och redaktörer, advokater, handlande, byggmästare m. fl. såsom överförmyndare. När det gäller städer anser utredningen att överförmyndarna i formellt hänseende torde vara mera kvalificerade än vad som är fallet på landsbygden.

Utredningen, som närmast hade att undersöka hur kontrollen av överförmyndarna hittills fungerat, hade för detta ändamål infordrat uppgifter från domsagorna. I de domsagor, där kontrollen utövats, hade man nära nog samstämmt uppgivit att inspektionerna hos överförmyndarna ofta föranlett åtskilliga erinringar och anmärkningar, men att dessa »var för sig sällan äro av nämnvärd betydelse». I utredningen ges emellertid också exempel på vad som framkommit vid de hittills mer eller mindre sporadiska kontrollerna från domsagornas sida. Utredningen anför på denna punkt följande:

Som nämnts omfattar inspektionen ofta en granskning av överförmyndarens bok, därvid man i regel torde nöja sig med att stickprovsvis kontrollera att de detaljerade anvisningarna för bokens förande efterlevas och att anteckningarna i hoken äro riktiga. I denna del avse anmärkningarna t. ex. att numreringen är felaktig, att kolumnrubrikerna icke följts, att rummet och registernamnet för ett slutfört förmynderskap eller godmanskap icke överstrukits eller att uppgift om avvecklingen av oskiftat dödsbo saknas. Ibland anmärkes att anteckningarna i boken skett med blyerts i stället för med bläck. Vid en genomgång av akterna kontrolleras i första rummet att årsuppgifter och årsräkningar behörigen avgivits. Icke sällan saknas dylika handlingar, och från en domsaga uppgives att det särskilt i små distrikt är svårt för överförmyndare att förmå förmyndare och gode män att fullgöra sin skyldighet i detta hänseende. Detsamma kan vara förhållandet med förteckningar över omyndigs eller bortovarandes egendom eller boupp-teckningar och arvskiten, enligt vilka egendom tillförts omyndig eller bortovarande. Även i denna del liksom vid inspektionen i övrigt torde, i varje fall i större distrikt, kontrollen ske endast stickprovsvis. En granskning av årsuppgifterna kan föranleda erinran att besked om nettobehållning eller avkastning saknas, och vid en översyn av årsräkningarna kan framkomma att behållningen avsevärt minskats utan att anledningen härtill klargjorts. Debiteringen av såväl förmyndares som överförmyndarens arvoden kan bli föremål för diskussion. Uppgift om att hinder för skifte föreligger eller att avtal träffats om sammanlevnad i oskiftat bo saknas icke sällan. En ofta förekommande anmärkning avser att godmanskap består oaktat syftet med uppdraget nåtts. Ibland föranleder en granskning i detta hänseende att ett flertal gode män genom överförmyndaren förständigas att begära entledigande. Från några håll uppgives att överförmyndaren försummat tillse att ny förmyndare förordnats efter tidigare förmyndares bortgång eller att tillsynen över förmynderskap överflyttas till annan domstol då så bort ske. I förekommande fall kan överförmyndaren tillrådas undersöka huruvida ansökan om omyndigförklaring bör göras, huruvida bestämmelserna om arvsprekription kunna komma till tillämpning eller huruvida framställning om vitesföreläggande mot förmyndare eller god man är påkallad. Minnes- och aktanteckningar äro icke sällan alltför summariskt av-

fattade. Ibland fästes överförmyndarens uppmärksamhet på att akterna böra vara ordnade och förvarade på ändamålsenligt sätt.

Förutom dessa anmärkningar, som alltså »var för sig» inte har ansetts vara av nämnvärd betydelse, har också vid inspektionerna framkommit andra och mera graverande anmärkningar. Sålunda visade det sig i ett fall att under fem på varandra följande år de nyinskrivna förmynderskapen icke införts i överförmyndarens bok samt att minnesanteckningar och förteckning över ärenden rörande icke inskrivna förmynderskap under samma tid icke förts. Utredningen anför vidare till detta fall att inspektionsförrättaren inte fann anledning antaga att »genom försummelse rättsförlust uppkommit för någon enskild person och nöjde sig därför med en erinran till överförmyndaren, varjämte förhållandet anmälades till kommunalfullmäktiges ordförande samt till länsstyrelsen, det senare med uttalad förhoppning att länsstyrelsen ville medverka till att kommunala förtroendeposter inom orten bleve på ändamålsenligt sätt besatta».

Utöver detta redovisar utredningen att »i åtminstone fem fall anmärkningar mot överförmyndare föranlett antingen allvarliga föreställningar eller entledigande. I ytterligare minst fyra fall har överförmyndare ställts under åtal för tjänstefel, varjämte från en domsaga anmälts att två sedermera avgångna överförmyndare gjort sig skyldiga till försummelse med avseende å visst förmynderskap, men att åtal icke kommit till stånd.» Utredningen anför också ett exempel på hurusom en överförmyndare själv övertagit förvaltningen av ett flertal förmynderskap och godmanskap eller annorledes omhändertagit omyndiga eller bortovarande tillkommande medel samt härigenom berett sig möjlighet att förskingra betydande belopp. Förskingringarna hade pågått under åtskilliga år utan att förmynderskapsdomstolen ingripit.

När denna sammanställning av vad som framkommit genom inspektionerna granskas, måste beaktas att så gott som samtliga inspektioner varit sporadiska och haft stickprovskaraktär. Härom säger utredningen följande:

Tillämpningen av inspektionsföreskriften är föga enhetlig. I endast omkring 25 domsagor blir överförmyndarnas verksamhet föremål för inspektion mer regelbundet eller i varje fall efter viss turordning. Från en domsaga med 13 överförmyndardistrikt meddelas att alla distrikt inspekteras årligen. Eljest förlöpa i regel 3—5 år mellan inspektionerna, men även intervaller på upp till 10 år uppgivas förekomma. I ett 20-tal domsagor har endast inspektion av vissa distrikt förekommit, och från icke mindre än ett 70-tal domsagor meddelas att inspektion aldrig verkställts.

Utredningen framhåller vidare att kontrollen — där den förekommer — synes inrikta sig på att bestämmelserna i 3—7 §§ i kungörelsen efterleves, dvs. att förmynderskapsbok och register samt förteckning över ärenden rörande förmynderskap, vilka ej inskrivits hos rätten, förs på föreskrivet

sätt, att vederbörliga minnes- och aktanteckningar verkställas samt att de till varje förmynderskap eller godmanskap hörande handlingarna är samlade till en akt. »Tillämpningen av de stadganden i föräldrabalken samt lagen om vård av omyndigas värdehandlingar och förordningen med särskilda bestämmelser om anbringandet av omyndigas medel, vilka syfta till att säkerställa en ur ekonomisk synpunkt ändamålsenlig och tryggad vård och förvaltning av omyndigas eller bortovarandes egendom, synes däremot endast sällan bli föremål för en kritisk granskning.»

Med hänsyn till vad som här anförts ur den av Kungl. Maj:t 1951 tillsatta utredningen angående förmyndarkontrollen i riket förefaller det som om överförmyndarinstitutionen borde bli föremål för en översyn. Även om flertalet anmärkningar mot överförmyndarnas arbete inte »var för sig» kan anses ha betydelse, så är anmärkningarnas mångfald och deras blottande av de brister, som vidlåder de enskilda överförmyndarnas sätt att sköta sitt arbete, i och för sig anmärkningsvärda. Härtill kommer den omständigheten att i mer än 70 domsagor aldrig någon inspektion av överförmyndarna skett vid den tidpunkt utredningen gjorde sin undersökning, och de brister, som kan vidlåda överförmyndarinstitutionen i dessa domsagor, har inte kunnat komma i dagen. Ytterligare en omständighet bör i detta sammanhang också uppmärksammas. Utredningen har konstaterat att där inspektion förekommer, synes denna vara av formell karaktär, och efterlevnaden av de bestämmelser som finns i föräldrabalken och i lagen om omyndigas medel m. m. har endast sällan blivit föremål för granskning.

Det förefaller sålunda som om det skydd, förmynderskapsförordningen avsett att ge de omyndiga, som själva inte är rättskapabla att handha sina medel och sin egendom, inte blivit så stabilt som det väl ursprungligen avsågs att vara. Så som förmynderskapsinstitutionen i dag ter sig vid en närmare granskning, förefaller den knappast fylla måttet i ett modernt rättssamhälle. Det ter sig därför också — sett mot denna bakgrund — ännu egendomligare än tidigare att de omyndiga själva är skyldiga att av sina inkomster betala hela överförmyndarinstitutionen.

Olägenheterna med den nuvarande överförmyndarinstitutionen förefaller i viss mån hänga samman med bristande kvalifikationer hos överförmyndarna, något som svårligen torde kunna övervinnas så länge tillsättningen skall ske genom mer eller mindre slumpartade val av fullmäktige. Vidare har det visat sig att ju mindre överförmyndardistriktet är, desto svårare är det att finna lämpliga befattningshavare. I domsagor med många överförmyndardistrikt är kontrollen också svårare att upprätthålla på ett tillfredsställande sätt än i domsagor med få överförmyndardistrikt. Även om bestämmelser skulle utfärdas avseende kontinuerlig kontroll i enlighet med vad 1951 års utredning föreslagit — dvs. inspektion minst vart tredje år »stickprovsvis eller annorledes» — så kvarstår lika fullt de olägenheter, som

vidlåder hela institutionen. Med hänsyn härtill och till vad som här ovan anförts hemställas,

att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om en allsidig utredning av överförmyndarinstitutionen avseende ändrade grunder för överförmyndares tillsättning och arvodering och i samband härmed en ny indelning av överförmyndardistriktet.

Stockholm den 26 januari 1955

Ragnhild Sandström