

Lagutskottets betänkande

1978/79:5

med anledning av motioner om förmynderskap

Ärendet

I motionen 1977/78:1006 av Martin Olsson (c) och Bernt Ekinge (fp) yrkas att riksdagen hos regeringen begär utredning om och förslag till ändring i tillsynen över överförmyndarnas verksamhet i enlighet med vad som anförts i motionen.

I motionen 1977/78:1007 av Magnus Persson m. fl. (s) yrkas att riksdagen hos regeringen begär en översyn av gällande förmynderskapslagstiftning i syfte att bl. a. ändra nuvarande redovisningsperioder.

Remissyttranden över motionen 1977/78:1006 har inhämtats från domstolsverket, hovrätten för Nedre Norrland och Göteborgs tingsrätt samt från länsstyrelserna i Kronobergs och Västmanlands län. På begäran av utskottet har yttrande vidare avgivits av Svenska kommunförbundet, Malmö och Karlstads kommuner, överförmyndaren i Östersund, Sveriges domareförbund och Föreningen Sveriges överförmyndare.

Länsstyrelsen i Västmanlands län har till sitt remissvar fogat ett yttrande av t. f. barnavårdskonsulenten i länet. Malmö kommun har i sitt remissvar anslutit sig till ett bifogat yttrande av överförmyndaren i Malmö.

I. Tillsyn över överförmyndares verksamhet

Gällande ordning

Genom 1974 års förmynderskapsreform, vilken trädde i kraft den 1 januari 1976 (SFS 1974:1038, prop. 1974:142, LU 1974:38), undergick överförmyndarorganisationen betydelsefulla ändringar. Bl. a. fick kommunerna rätt att i stället för överförmyndare tillsätta en överförmyndarnämnd. Överförmyndarverksamheten är numera en kommunal angelägenhet och bekostas helt av kommunerna. Prövningen av vissa förvaltningsåtgärder som tidigare delats mellan rätten och överförmyndaren – bl. a. tillstånd att överlåta fast egendom som tillhör en omyndig – flyttades i sin helhet över på överförmyndaren.

Tingsrätternas uppgift i förmynderskapsärenden är trefaldig. I egenskap av förmynderskapsdomstol har de att tillse att förmyndare vid behov blir förordnade och att försumliga förmyndare entledigas (11 kap. föräldrabalken, FB), varjämte de skall tillse att förmynderskap blir inskrivet då så skall ske (12 kap. FB). En annan uppgift för tingsrätterna är att fungera som besvärinstans i fråga om överförmyndarens beslut (20 kap. 6 § FB). Till sist utövar tingsrätterna också tillsyn över överförmyndarnas verksamhet samt äger

entlediga överförmyndare eller ledamot i överförmyndarnämnd om denne befinns vara olämplig för sitt uppdrag.

Den grundläggande bestämmelsen om rättens tillsynsskyldighet återfinns i 19 kap. 18 § FB. Detta stadgande erhöll sin nuvarande lydelse i samband med 1974 års reform. Av stadgandet framgår att rätten skall vaka över att överförmyndare och överförmyndarnämnd fullgör sina åligganden enligt FB. Rättens tillsyn över överförmyndarna utövas huvudsakligen genom inspektion hos dessa. Sådan inspektion skall enligt 8 § förmyndarvårdskungörelsen (1952:303) företas minst en gång årligen och omfatta granskning av den hos överförmyndaren förda förmynderskapsboken och av förteckningen över icke inskrivna förmynderskap samt av stickprovsvis utvalda akter. Granskningen bör vara av såväl formell som materiell art. Skulle det vid granskningen uppkomma frågor av komplicerad bokföringsteknisk natur har domstolen möjlighet att anlita erforderlig sakkunskap (prop. 1974:142 s. 156, jfr 40 kap. 1 § RB).

Även föreskriften att domstolarna minst en gång årligen skall inspektera överförmyndarna infördes genom 1974 års reform. Tidigare skedde tillsynen mestadels endast genom granskning av de årsredogörelser som överförmyndaren hade att sända till domstolen. Denna granskning var ofta mindre tillfredsställande och för att effektivisera tillsynen förordades i 1974 års lagstiftningsärende att domstolarna skulle åläggas att inspektera överförmyndarna. Det förutsattes vidare att regeringen skulle meddela närmare bestämmelser till ledning för domstolarnas kontrollverksamhet. Några sådana bestämmelser har emellertid inte meddelats utöver 8 § förmyndarvårdskungörelsen. Inom domstolsverket pågår dock f. n. arbete med att utforma rekommendationer för kontrollverksamheten (se vidare domstolsverkets remissvar nedan på s. 7).

Ur lagstiftningens förarbeten

Inledning

Före tillkomsten av 1924 års lag om förmynderskap fanns bestämmelser om att tillsynen över förmyndarnas förvaltning av omyndigs egendom skulle utövas av kommunalt utsedda granskningsgodemän. Dessa hade en allmän upplysnings- och anmälningsskyldighet gentemot rätten med anledning av sin granskning. I och med 1924 års lag tillskapades ett nytt kontrollorgan, överförmyndaren. Även överförmyndaren skulle utses kommunalt. I lagen föreskrevs att rätten skulle vaka över att överförmyndaren fullgjorde sina åligganden, varjämte i en särskild kungörelse lämnades närmare föreskrifter om tillsynens utövning. Under förarbetena till den allmänna lagbestämmelsen om rättens tillsyn (4 kap. 1 § förmynderskapslagen) uttalade lagberedningen bl. a. att det torde vara ofrånkomligt, att överförmyndarens verksamhet borde vara underkastad viss kontroll och att sådan kontroll icke

lämpligen kunde utövas av annan myndighet än rätten.

Reglerna om rättens tillsyn överfördes i princip oförändrade till 1949 års föräldrabalk. Samma år FB trädde i kraft (1950) begärde riksdagen en översyn av förmynderskapslagstiftningen bl. a. med avseende på bestämmelserna om domstolarnas kontrollskyldighet, som ansågs vara alltför vaga. Riksdagsskrivelsen föranledde en utredning genom sakkunnig, som 1952 avgav ett (stencilerat) betänkande. Utredningsmannen påvisade att domstolarnas tillsyn i många fall varit bristfällig. Betänkandet utmynnade i ett förslag till ändring av den gällande förmyndarkungörelsen, innebärande att rätten skulle åläggas att vart tredje år verkställa särskild inspektion hos överförmyndarna. Betänkandet ledde dock ej till någon ny lagstiftning.

Förmynderskapsutredningen

Den år 1964 tillsatta förmynderskapsutredningen konstaterade i betänkandet (SOU 1970:67) Förmynderskap att de brister i kontrollen av överförmyndarnas verksamhet, som framhållits i 1952 års betänkande, alltjämt förelåg. I direktiven till förmynderskapsutredningen hade ifrågasatts om inte en effektivare tillsyn kunde tillskapas genom att länsstyrelserna övertog kontrollen. Fördelarna med en sådan överflyttning ansågs bl. a. vara att länsstyrelserna inom sin organisation hade tillgång till personal som var bokföringstekniskt utbildad och väl förtrogen med revision av räkenskaper. Utredningen instämde i att detta kunde medföra obestridliga fördelar vid större eller bokföringsmässigt komplicerade förvaltningar men anmärkte att det övervägande antalet förmynderskap avsåg mindre tillgångar eller små inkomster med ofta mycket enkla års- och sluträkningar. Därtill måste enligt utredningen en kontroll av överförmyndarnas verksamhet omfatta även en judiciell tillsyn, eftersom överförmyndare ofta har att ta ställning till frågor med stora krav på juridiska kunskaper och omdöme. Utredningen pekade sålunda på att det i samband med boutredning och skifte ofta kan uppkomma frågor av såväl successionsrättslig som avtalsrättslig art. Beträffande förmynderskap som omfattar förvaltning av fast egendom påpekades att problem inte sällan uppstår som angår fastighets-, hyres- och arrenderättsliga frågor. Den judiciella granskningen av överförmyndarnas verksamhet torde enligt utredningen bäst ombesörjas av de allmänna underrätterna. Mot bakgrund av sitt förslag att inskrivning av förmynderskap och godmanskap alltjämt skulle ske hos underrätterna, pekade utredningen även på de praktiska olägenheter, som en överflyttning av tillsynsfunktionen till länsstyrelserna kunde antas medföra.

Sammanfattningsvis anförde utredningen, att den fördel som kunde uppnås genom en överflyttning inte uppvägs de olägenheter som från olika synpunkter kunde uppstå. Utredningen föreslog sålunda i denna del att förmynderskapsdomstolarna även i fortsättningen skulle utöva tillsynen över överförmyndarverksamheten. För en effektivare kontroll föreslogs att dom-

stolarna skulle åläggas företa årliga inspektioner hos överförmyndarna, innefattande såväl formell som materiell granskning.

Departementspromemorian (Ds Ju 1974:7) Förmynderskap

Efter remissbehandling överarbetades utredningens förslag inom justitiedepartementet. I departementspromemorian (Ds Ju 1974:7) Förmynderskap framlades därefter förslag till ändringar i förmynderskapslagstiftningen. Förslagen innebar bl. a. att det även i fortsättningen skulle åvila förmynderskapsdomstolarna att vaka över att överförmyndarna fullgjorde sina åligganden. Skyldigheten för överförmyndaren att ge in årsredogörelse till domstolarna skulle vidare upphöra. Domstolarnas kontroll borde i stället utövas huvudsakligen genom inspektion hos överförmyndaren, varvid såväl formell som materiell tillsyn borde äga rum. Inspektion skulle lämpligen ske en gång varje år. Som ett led i kontrollen borde enligt promemorian överförmyndarnas akter beträffande förmynderskap och godmanskap granskas stickprovsvis. Om det vid granskningen skulle uppkomma frågor av komplicerad bokföringsteknisk art hade domstolen, påpekades det i promemorian, möjlighet att anlita erforderlig sakkunskap.

Under remissbehandlingen av promemorian föreslog Svca hovrätt, statskontoret och ett par länsstyrelser att tillsynsfunktionen skulle flyttas över till länsstyrelserna. Som skäl för denna ståndpunkt angavs, förutom att länsstyrelserna skulle kunna utöva en bättre fungerande tillsyn, även den omständigheten att promemorians förslag skulle innebära en i viss mån främmande relation mellan domstolar och kommunala organ, särskilt i de fall tillsynen skulle avse de föreslagna kommunala överförmyndarnämnderna. Statskontoret framhöll bl. a. att kommunerna uppvisade betydande skillnader i storlek och befolkningsunderlag och att det för de mindre kommunerna kunde bli svårt att utveckla en överförmyndarorganisation som kunde uppfylla kraven på kompetens och effektivitet. Genom att lägga ansvaret för kontrollen på länsstyrelserna skulle man enligt statskontoret kunna ta till vara fördelarna med den kommunala förankringen samt uppnå en enhetligare tillämpning och kontroll.

1974 års lagstiftning

I propositionen 1974:142 med förslag till lag om ändring i föräldrabalken, m. m., uttalade föredragande statsrådet med anledning av de synpunkter i tillsynsfrågan som framkommit vid remissbehandlingen av promemorian att det onekligen fanns vissa omständigheter som talade för att man skulle få en bättre fungerande tillsyn om tillsynen flyttades till länsstyrelsen. Enligt statsrådets uppfattning borde man inte i det aktuella lagstiftningsärendet ändra gällande ordning i fråga om vilken myndighet som skulle utöva tillsynen. Det fanns enligt föredraganden skäl att se över de uppgifter som

åvilar domstolarna respektive länsstyrelserna på såväl detta som andra områden och eventuellt flytta vissa uppgifter mellan myndigheterna. I propositionen föreslogs följaktligen att överförmyndarkontrollen t. v. skulle ligga kvar hos domstolarna.

Motionsmotivering

Motionärerna i motionen 1977/78:1006 framhåller inledningsvis att det före 1974 års ändringar av förmynderskapslagstiftningen var naturligt att domstolarna var tillsynsmyndighet i fråga om överförmyndarnas verksamhet, bl. a. eftersom domstolarna hade att granska överförmyndarnas årsräkningar och fastställa deras arvoden. Det ter sig enligt motionärerna däremot märkligt att man också efter förmynderskapsreformen behållit systemet med tingsrätt som tillsynsmyndighet. Motionärerna erinrar om att några remissinstanser i 1974 års lagstiftningsärende, bl. a. Svea hovrätt, statskontoret och vissa länsstyrelser, föreslog att tillsynen skulle överflyttas till länsstyrelsen och att även föredragande statsrådet fann att vissa omständigheter kunde tala för en sådan överflyttning.

Enligt motionärernas uppfattning talar flera skäl mot att tillsynsfunktionen ligger kvar hos tingsrätterna. Ett skäl är att domstolarnas tillsynsfunktion, särskilt när den riktar sig mot kommunala nämnder, innebär en främmande relation mellan domstolar och kommunala organ. Inte inom något annat rättsområde förekommer det enligt motionärerna att en domstol har tillsyn över en kommunal nämnd. En sådan tillsyn måste också från principiell synpunkt anses olämplig, framhålls det i motionen. Den statliga tillsyn som kan finnas erforderlig bör komma till stånd genom andra myndigheter än domstolarna, som ju har att pröva uppkommande tvister och ansvarsfrågor i anledning av förmynderskapet. Ett överförande av tillsynsfunktionen på länsstyrelserna för enligt motionärerna även med sig andra fördelar. Inom länsstyrelserna finns sålunda personal som har ekonomiska och redovisningstekniska kunskaper. Länsstyrelserna har vidare stor erfarenhet av tillsynsverksamhet inom olika områden och borde därför ha större möjligheter än domstolarna att utöva en effektiv kontroll. Det torde enligt motionärernas uppfattning också vara så att domstolarnas kontroll av överförmyndarnas verksamhet många gånger varit bristfällig.

Motionärerna anser att frågan om kontrollen av överförmyndarnas verksamhet nu bör tas upp till förnyad prövning. De erinrar om att farhågor uttryckts från olika håll att en konsekvens av inrättandet av från länsstyrelserna fristående länsdomstolar skulle bli att länsstyrelserna får för få uppgifter. Även med hänsyn härtill kan det enligt motionärerna vara av värde att föra över tillsynsfunktionen till länsstyrelserna.

Remissyttrandena

Av remissinstanserna tillstyrker *hovrätten för Nedre Norrland*, *Göteborgs tingsrätt*, *länsstyrelsen i Kronobergs län* och *länsstyrelsen i Västmanlands län* bifall till motionen. *Sveriges domareförbund* anser att den av motionärerna väckta frågan bör utredas i lämpligt sammanhang. Övriga remissinstanser – *domstolsverket*, *Svenska kommunförbundet*, *Malmö kommun*, *Karlstads kommun*, *överförmyndaren i Östersund* samt *Föreningen Sveriges överförmyndare* – avstyrker motionen.

Hovrätten för Nedre Norrland påpekar i sitt remissvar att de synpunkter som motionärerna framför i huvudsak är desamma som framkom under arbetet med 1974 års förmynderskapsreform. Hovrätten delar motionärernas uppfattning att en ordning varigenom en domstol utövar tillsyn över en kommunal nämnd i princip är otillfredsställande. I yttrandet påpekas vidare att det i FB:s kapitel om överförmyndare förekommer bestämmelser med direkt hänvisning till förvaltnings- eller kommunallagen (bl. a. 19 kap. 12, 15 och 16 §§) och att gränsdragningsproblem kan uppkomma genom att överförmyndarnas verksamhet på detta sätt regleras i olika författningar.

Hovrätten har rörande det praktiska genomförandet av tillsynsverksamheten inhämtat upplysningar från några tingsrätter inom sin domkrets. Inspektioner har i flertalet fall skett genom besök på överförmyndarnas expeditioner. Vid en av tingsrätterna, som inom sitt område har fem överförmyndardistrikt, samtliga med nämnder, har nära halva inspektionstiden åtgått till utbildnings- och upplysningsverksamhet. Även i ärenden som inte har samband med själva inspektionsarbetet vänder sig enligt hovrätten överförmyndarna ofta till domstolarna med förfrågningar av olika slag. Tillsynsverksamheten medför därför en icke obetydlig arbetsbelastning för tingsrätterna. Den rådgivande verksamheten kan, framhåller hovrätten, som motionärerna påpekat också framstå som principiellt säregen med tanke på att domstolarna kan få pröva besvär över överförmyndarens beslut.

Hovrätten medger att en förbättring i domstolarnas tillsyn visserligen uppnåtts genom förmynderskapsreformen men anser att ytterligare effektivitet kan vinnas genom en överflyttning av tillsynen till länsstyrelserna, främst genom att man därigenom skulle kunna dra nytta av länsstyrelsernas skattetekniska och bokföringsmässiga kunnande.

Det senare skälet för en överflyttning betonas också av *Göteborgs tingsrätt* och av *länsstyrelsen i Västmanlands län*. Göteborgs tingsrätt framhåller vidare, att överförmyndarna genom 1974 års reform kommit att från tingsrätterna ta över en viktig del av de rent rättsvårdande funktionerna, främst ärenden om tillstånd till försäljning av fast egendom och upplåtande av panträtt i sådan egendom, och att de allmänna domstolarna i och för sig får anses vara bäst lämpade att utöva tillsynen i denna del. Tingsrätten har dock inget att erinra mot att tillsynen överflyttas till länsstyrelserna. Länsstyrelsen i Västmanlands län anser att tillsynsfunktionen på ett naturligt sätt bör kunna byggas in

i länsstyrelsernas verksamhet i samband med de organisatoriska förändringar som länsstyrelserna för närvarande undergår. T. f. barnavårdskonsulenten i länet däremot motsätter sig i det till länsstyrelsens remissvar fogade särskilda yttrandet att en överflyttning kommer till stånd. Om tillsynen överflyttas bör, enligt vad som anförs i detta yttrande, även alla övriga ärenden angående arvsrätt och bouppteckning överföras.

Länsstyrelsen i Kronobergs län ansluter sig till de skäl som motionärerna redovisat till stöd för en överflyttning. Länsstyrelsen framhåller vidare, att länsstyrelsen redan nu kan anses ha en viss tillsyn över överförmyndarverksamheten därigenom att länsstyrelsen enligt 19 kap. 5 § FB efter anmälan av rätten skall tillse att val av överförmyndare, ledamot i överförmyndarnämnd och ersättare sker så snart ske kan om val inte skett i behörig tid. Frågan om var tillsynsuppgifterna skall handläggas inom länsstyrelserna bör enligt länsstyrelsen överlämnas till utredningen (Kn 1976:03) om organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter m. m. (OPAL-utredningen) för bedömande.

Sveriges domareförbund anser att några av de skäl som åberopas i motionen till stöd för den föreslagna ändringen är sådana att de utan tveksamhet kan godtagas, t. ex. att domstolarnas tillsynsfunktion innebär en främmande relation mellan domstolar och kommunala organ. Den dubbelfunktion som ligger däri att tingsrätten å ena sidan har att pröva uppkommande tvister och ansvarsfrågor i anledning av förmynderskapet, varvid överförmyndaren ofta är part, och å andra sidan har att utöva tillsyn över överförmyndarens verksamhet kan enligt förbundet i en del fall vara mindre lämplig. Enligt förbundets mening skulle emellertid en överflyttning av tillsynen till länsstyrelserna inte med nödvändighet innebära att tillsynen blir bättre än vad nu är fallet. Genom sin fortlöpande befattning med förmynderskapsfrågor besitter domstolarna enligt förbundet en inte oväsentlig juridisk sakkunskap på området, som är av stort värde vid utövandet av tillsynsfunktionen. Förbundet anser att den av motionärerna väckta frågan bör prövas i samband med den översyn av fördelningen av arbetsuppgifterna mellan domstolarna och länsstyrelserna som blir en följd av beslutet att inrätta självständiga länsdomstolar.

Domstolsverket erinrar till en början om att rättens tillsyn över överförmyndarna huvudsakligen utövas genom inspektion hos dessa och att föreskriften i 8 § förmyndarvårdskungörelsen om en årlig obligatorisk inspektion varit i kraft i endast drygt två år. Enligt verkets mening är detta för litet för att man skall kunna bedöma om föreskriften lett till att domstolarnas kontroll i allmänhet blivit effektivare. Genom kontakter med ett mindre antal tingsrätter har domstolsverket dock kunnat konstatera att det vid dessa skett en påtaglig förändring och förbättring av kontrollverksamheten. Inom verket pågår för närvarande arbete med att utforma rekommendationer i syfte att åstadkomma enhetliga och rationella rutiner vid handläggning av förmynderskapsärenden. I samband härmed kommer också råd och rekommenda-

tioner för tingsrätternas kontrollverksamhet att utarbetas.

Domstolsverket framhåller, att domstolarnas kontroll av överförmyndarnas verksamhet är av både formell och materiell natur. Enligt verkets mening bör tyngdpunkten i kontrollen ligga på den rättsliga tillsynen. Allmän domstol torde enligt verket vara mer lämpad än länsstyrelse att handha den delen av kontrollverksamheten. Vad gäller den formella tillsynen bör denna enligt verkets mening i och för sig kunna utövas lika bra av länsstyrelse som av allmän domstol. Några fördelar anser dock verket inte att man kan uppnå i denna del genom en överflyttning till länsstyrelse. Tvärtom skulle handläggningen komma att kompliceras och byråkratiseras genom att ytterligare en myndighet skulle behöva föra register över förmynderskapsärenden. Visserligen finns i allmänhet inom länsstyrelseorganisationen personal med större ekonomiska och redovisningstekniska kunskaper än vid allmän domstol, men verket påpekar att det redan enligt nu gällande lagstiftning finns möjlighet för domstolen att anlita sakkunnig för den mera bokföringstekniska granskningen. Sådant sakkunnigutlåtande kan inhämtas från länsstyrelse, annan myndighet eller enskild person. En annan möjlighet att ge domstolarna bistånd vid den redovisningstekniska granskningen är, framhåller verket, att, såsom dåvarande Föreningen Sveriges tingsrättsdomare uttalat i sitt remissyttrande över förmynderskapsutredningens slutbetänkande, ålägga domstolsverket, som har tillgång till revisionsteknisk expertis, att på tingsrätts begäran biträda med personal vid denna granskning. Föreskrift härom bör enligt verket lämpligen intas i förmyndarvårdskungörelsen.

Sammanfattningsvis anser domstolsverket att det inte finns tillräcklig anledning anta att kontrollverksamheten skulle bli effektivare om den överfördes till länsstyrelserna. Vid bedömandet av vilket organ som bör vara tillsynsmyndighet bör man enligt verket inte heller bortse från värdet av den geografiska närheten mellan domstolen och överförmyndaren. Det förhållandet att en domstol har att kontrollera en kommunal nämnd torde enligt verket visserligen vara unikt för förmynderskapsrätten, men eftersom tillsynen ej synes ha vållat några problem från denna synpunkt saknas det enligt verkets uppfattning anledning att ändra den nuvarande ordningen.

Svenska kommunförbundet framhåller att i och med att överförmyndarverksamheten genom 1974 års förmynderskapsreform blivit en kommunal angelägenhet kan det från allmänna förvaltningsrättsliga synpunkter te sig egendomligt, att tillsynen över verksamheten utövas av allmän domstol, detta oavsett om man i kommunen tillsatt en särskild överförmyndarnämnd eller valt att låta en ensam överförmyndare svara för uppgifterna. Det skulle principiellt sett vara naturligare, om tillsynen i stället utövades av länsstyrelsen. Visst fog för en överflyttning till länsstyrelserna av överförmyndarkontrollen ligger det i vad motionärerna anfört om att domstolarnas tillsynsfunktion innebär en främmande relation mellan domstolar och kommunala organ.

Kommunförbundet betonar emellertid att överförmyndaruppgifterna har vissa särdrag i förhållande till övrig kommunal verksamhet som måste beaktas när man överväger frågan om en överflyttning. Överförmyndarnas uppgifter har sålunda ett nära samband med ärenden rörande förmynderskap som ligger under tingsrätten i dess egenskap av förmynderskapsdomstol. Frågor om omyndighetsförklaring, förordnande och entledigande av förmyndare och gode män, inskrivning av förmynderskap m. m. avgörs av tingsrätterna. Överförmyndarnas beslut överklagas hos dessa domstolar och inte hos länsstyrelse eller förvaltningsdomstol, och därmed får de allmänna domstolarna också som besvärinstans en viss inblick i överförmyndarnas verksamhet. Därtill kommer, framhäver förbundet, att i domstolarna samlats erfarenhet i olika förvaltningsangelägenheter, där domstolarna före 1974 års reform hade beslutanderätten, t. ex. i frågor om försäljning av omyndigs fastighet, och att sådan erfarenhet utgör en värdefull tillgång för dem som tillsynsmyndighet. Bl. a. nu berörda skäl talar enligt förbundets mening för att överförmyndarkontrollen bör ligga kvar hos de allmänna domstolarna.

Därutöver framhåller Kommunförbundet att rättens tillsyn över överförmyndarverksamheten endast gäller åligganden enligt föräldrabalken och inte den del av verksamheten, som skall granskas av den kommunala revisionen. Eftersom domstolarna i allmänhet torde vara mindre väl insatta i den kommunala verksamhetens särart än länsstyrelserna kan det enligt förbundet finnas viss risk för att domstolarna kan komma att utöva sin granskningsverksamhet inom områden där de saknar sådan befogenhet. Även om kontrollen tidigare kan ha varit bristfällig finns det emellertid enligt förbundet anledning att anta att domstolarna med ledning av de väntade rekommendationerna från domstolsverket kommer att ha större möjligheter att utöva en effektivare överförmyndarkontroll i fortsättningen.

Liknande synpunkter framförs av *överförmyndaren i Östersund*. Enligt överförmyndarens uppfattning har den nuvarande ordningen med tingsrätten som tillsynsmyndighet fungerat fullt tillfredsställande. I yttrandet påpekas att även efter en överflyttning vissa ärenden skulle kvarstå hos tingsrätten, främst ärenden om omyndighetsförklaring samt om förordnande av förmyndare och gode män. I Östersunds kommun förekom år 1977 78 ärenden av denna typ.

Karlstads kommun anför i sitt yttrande att den ekonomiska och redovisningstekniska kontrollen sannolikt kan skötas bättre av länsstyrelsen än av domstolen. När det å andra sidan gäller den judiciella tillsynen av överförmyndarnas verksamhet kan den troligen inte ombesörjas av länsstyrelsen på samma sätt som av domstolen. Därtill kommer, framhåller kommunen, att domstolen till skillnad från länsstyrelsen fortlöpande har tillgång till ett aktuellt register över inskrivna uppdrag. Det kan enligt kommunen inte vara rimligt att som avgörande skäl för en överföring åberopa eventuell brist på arbetsuppgifter för de blivande länsrätterna.

Malmö kommun understryker att erfarenheterna av 1974 års förmynder-

skapsreform inte tyder på något behov att flytta tillsynen från de allmänna domstolarna till länsstyrelserna. Dock förordar kommunen en översyn av instruktionerna för tingsrättens tillsyn över överförmyndarnas verksamhet.

Föreningen Sveriges överförmyndare anser att de nya tillsynsbestämmelserna har medfört att domstolarnas kontroll har förbättrats. En ytterligare förbättring kan enligt föreningen förväntas sedan domstolsverket har utarbetat riktlinjer för kontrollverksamhetens utformning. Eftersom således verksamheten ännu inte fått sin slutliga utformning anser föreningen frågan om eventuell ändring i tillsynen vara för tidigt väckt.

Föreningen tillägger att en effektiv kontroll av överförmyndarens verksamhet inte kräver speciella ekonomiska och redovisningstekniska kunskaper hos den kontrollerande. I de allra flesta förmynderskap och godmanskap är den ekonomiska förvaltningen av enkel beskaffenhet och kontrollen bör därför kunna utföras utan större problem. Föreligger större och mer omfattande förvaltning torde tingsrätten i likhet med överförmyndaren ha möjlighet att anlita experthjälp för sin granskning. Även om det inte klart framgår av 8 § förmyndarvårdskungörelsen bör enligt föreningen i tillsynsmyndighetens uppgift ligga att utöva kontroll över att överförmyndaren följer de bestämmelser som reglerar hans verksamhet och att han i de olika besluten beaktar de omyndigas intressen på bästa sätt. I tillsynen bör således ingå en granskning av att överförmyndarens verksamhet verkligen bedrivs i enlighet med de bestämmelser som finns intagna i överförmyndarkungörelsen (1974:1047). Hos överförmyndarnämnder bör dessutom tillsynen innebära en kontroll av att enskild ledamots beslut har fattats med stöd av fastställd delegationsordning. Föreningen anser att tingsrätten med sin kännedom om förmynderskaps- och godmansärenden kan anses ha den bästa förutsättningen att utöva en tillsyn av här redovisat innehåll. Det bör enligt föreningen också beaktas att det finns många gemensamma frågor för överförmyndare och tingsrätter. Det är då närmast frågor rörande inskrivning, förordnande, entledigande, vitesföreläggande etc. Genom den insikt i överförmyndarens verksamhet som tingsrätten därmed får, synes också tingsrätten vara mest lämpad att utöva tillsynsverksamheten. Tingsrättens tidigare prövning av frågor om överlåtelse av och inteckning i omyndigs fasta egendom och tomträtt talar också för detta. Utan kännedom och förståelse för överförmyndarens speciella problem riskerar nämligen tillsynsverksamheten att få fel inriktning.

II. Förmyndares redovisningsskyldighet

Gällande rätt

En förmyndare är skyldig att föra räkenskaper över sin förvaltning av den omyndiges egendom. Enligt 16 kap. 1 § FB skall räkenskaperna föras på ett

sådant sätt att de noggrant utvisar den omyndiges tillgångar och skulder. Förvaltningens gång skall klart framgå av redovisningshandlingarna. Räkenskapsföringen är oftast enkel sedan den omyndiges förmögenhetsförhållanden blivit klarlagda. För redovisning fordras i de flesta fall endast en kassabok, utvisande inkomster och utgifter under året. Kapitalomsättningen måste särskilt anges. Bokföringen av tillgångar och skulder bör ske i anslutning till den förteckning över egendomen som förmyndaren enligt 2 § skall inge till överförmyndaren. Vid mera omfattande förmynderskap bör vanliga regler för affärsmässig räkenskapsföring tillämpas (Walén, Föräldrabalken, 1971, s. 334).

Enligt 5 § skall förmyndaren före den 15 februari varje år lämna överförmyndaren en årsräkning, innefattande en redogörelse för förvaltningen under föregående år eller den del av året, varunder förmyndaren innehaft sin befattning. När förmyndarens uppdrag är slut skall han ofördröjligen lämna överförmyndaren en sluträkning avseende förvaltningen för det senaste året. Båda dessa räkningar skall uppta tillgångar och skulder vid början och slutet av den tid räkningen avser samt en sammanställning över inkomster och utgifter under redovisningsperioden.

Förteckning, årsräkningar och sluträkning bildar en sammanhängande serie. Enligt 12 § skall dessa av överförmyndaren granskade handlingar ingå i den slutredovisning som överförmyndaren lämnar till den redovisningsberättigade, dvs. till ny förmyndare, eller, när förmynderskapet upphör, till myndigbliven eller omyndigs dödsbo.

Motionsmotivering

I motionen 1977/78:1007 anförs att de flesta förmyndare behöver kontakta överförmyndaren för samråd och upplysningar när årsräkningen skall upprättas. Eftersom årsräkningen enligt 16 kap. 5 § FB skall avges före den 15 februari varje år blir överförmyndarens arbetsuppgifter under de sex första veckorna varje år så omfattande att de inte kan klaras av utan anlitande av extra personal. I motionen anförs, att detta medför svårigheter för överförmyndaren eftersom extrapersonalen måste utbildas. Motionärerna hävdar, att det måste vara möjligt att lägga om redovisningstiderna för förmyndare så, att förmynderskap skall redovisas årligen vid ingången av det kvartal som följer efter uppdragets erhållande. Härigenom skulle både överförmyndarens och förmyndarens arbete spridas jämnare under året.

Utskottet

I detta ärende behandlas två motioner, den ena om tillsynen över överförmyndarnas verksamhet, den andra om förmyndarens redovisningsskyldighet.

Tillsynen över överförmyndarnas verksamhet

Enligt 19 kap. 18 § föräldrabalken (FB) skall rätten vaka över att överförmyndare och överförmyndarnämnd fullgör sina åligganden enligt FB. Rättens tillsyn utövas huvudsakligen genom inspektion hos överförmyndarna. Inspektion skall ske minst en gång om året och omfatta granskning av den hos överförmyndaren förda förmynderskapsboken och av förteckningen över icke inskrivna förmynderskap samt av stickprovsvis utvalda akter. Granskningen skall vara av både formell och materiell natur.

I motionen 1977/78:1006 yrkas att riksdagen av regeringen begär utredning om och förslag till ändring i tillsynen över överförmyndarnas verksamhet i enlighet med vad som anförts i motionen. Enligt motionärerna bör tillsynen inte ligga kvar hos tingsrätterna utan flyttas till länsstyrelserna. Till stöd för sin uppfattning anför motionärerna bl. a. att domstolarnas tillsynsfunktion innebär en främmande relation mellan en domstol och ett kommunalt organ, särskilt när detta organ utgörs av en kommunal nämnd. Ett annat skäl av principiell natur är att domstolarna inte samtidigt bör vara tillsynsmyndighet och den myndighet som har att pröva tvister och ansvarsfrågor i anledning av förmynderskapet. Motionärerna pekar vidare bl. a. på att länsstyrelserna i högre grad än tingsrätterna har tillgång till ekonomisk och redovisningsteknisk expertis samt på att länsstyrelserna har erfarenhet av tillsynsverksamhet från andra områden.

Utskottet kan instämma i att det från principiella utgångspunkter inte är helt tillfredsställande att domstolarna har att utöva tillsyn över ett kommunalt organ, i synnerhet om detta organ är en kommunal nämnd. Invändningar av principiell natur kan också riktas mot den dubbla funktion tingsrätten har i förmynderskapsfrågor och som ligger däri att tingsrätten å ena sidan har att pröva besvär över överförmyndares beslut och ansvarsfrågor med anledning av förmynderskapet och å andra sidan har att utöva tillsyn över överförmyndarens verksamhet. Det kan inte heller förnekas att domstolarnas tillsyn i vissa fall varit bristfällig och att länsstyrelserna i högre grad än domstolarna har tillgång till ekonomisk och redovisningsteknisk expertis. De anförda omständigheterna har påtalats av flera av remissinstanserna och talar med viss styrka för att tingsrätten ej bör vara tillsynsmyndighet i förmynderskapsfrågor.

Mot att överflytta tillsynen till länsstyrelserna, såsom motionärerna föreslagit, talar emellertid starka skäl av företrädesvis praktisk natur. Denna uppfattning delas av flera remissinstanser, bl. a. domstolsverket, Svenska kommunförbundet, Sveriges domareförbund och Föreningen Sveriges överförmyndare. Det är uppenbart, att förmynderskapsdomstolarna genom sin fortlöpande befattning med förmynderskapsfrågor besitter en betydande juridisk sakkunskap på området, vilken är av stort värde vid utövandet av tillsynsfunktionen. Det förtjänar vidare att påpekas att den formella kontrollen kräver att tillsynsmyndigheten har tillgång till ett aktuellt register

över inskrivna förmynderskap och godmanskap. Vid en överflyttning av tillsynen till länsstyrelse måste därför alla beslut rörande förmynderskap och godmanskap av domstolen översändas dit. Betydelsen av att domstolarna i allmänhet saknar ekonomisk och redovisningsteknisk expertis bör inte heller överdrivas. Såsom framhållits bl. a. av överförmyndarföreningen är i många förmynderskap och godmanskap den ekonomiska förvaltningen av enkel beskaffenhet och en kontroll bör därför kunna utföras utan större problem. För övriga fall har domstolarna möjlighet att anlita experter utanför domstolsorganisationen. Utskottet vill här hänvisa till vad domstolsverket anfört om att revisionsteknisk expertis finns tillgänglig inom domstolsverket. Utskottet vill också erinra om, att 1974 års förmynderskapsreform innebar att bestämmelserna om domstolarnas tillsyn över överförmyndarnas verksamhet skärptes. De nya bestämmelserna har inte varit i kraft i mer än knappt tre år. Enligt utskottets mening är detta för kort tid för att man skall kunna bedöma om den nya ordningen fungerat tillfredsställande. Utskottet vill också hänvisa till att man inom domstolsverket håller på med att utfärda råd och rekommendationer för domstolarnas tillsyn över överförmyndarna. Det kan förväntas att dessa rekommendationer kommer att ge ökad stadga åt kontrollen av överförmyndarna. Enligt utskottets uppfattning bör ytterligare erfarenhet av tillsynsverksamheten avvaktas innan ställning tas till frågan huruvida gällande ordning beträffande tillsynen behöver ses över.

Med hänsyn till det anförda anser utskottet att motionen 1977/78:1006 inte bör föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Förmyndares redovisningsskyldighet

En förmyndare är skyldig att föra räkenskaper över sin förvaltning av den omyndiges egendom. Enligt 16 kap. 5 § FB skall förmyndaren före den 15 februari varje år lämna överförmyndaren en årsräkning, innefattande en redogörelse för förvaltningen under föregående år eller den del av året, varunder förmyndaren innehaft sin befattning.

I motionen 1977/78:1007 yrkas att en översyn görs av gällande förmynderskapslagstiftning i syfte att bl. a. ändra nuvarande redovisningsperioder. En konsekvens av att årsräkningen skall lämnas före den 15 februari är enligt motionärerna att överförmyndarens uppgifter under de sex första veckorna varje år blir så omfattande att de inte kan klaras av utan anlitan av extra personal, vilket medför svårigheter bl. a. av utbildningsskäl. I motionen förespråkas i stället en ordning, enligt vilken förmynderskap skall redovisas årligen vid ingången av det kvartal som följer efter det kvartal när uppdraget erhållits.

Utskottet kan för sin del inte ställa sig bakom motionärernas förslag. Det måste enligt utskottets mening vara av betydande värde både för överförmyndarna och förmyndarna att årsredovisningen skall lämnas före en bestämd dag varje år. För överförmyndarna kan den gällande ordningen

visserligen, som motionärerna påpekar, innebära att arbetsbördan ökar under veckorna före den 15 februari. Å andra sidan skulle enligt utskottets uppfattning en "rullande" plan av den typ som föreslås i motionen komma att på ett olyckligt sätt splittra överförmyndarens verksamhet under hela året och därigenom ta i anspråk tid och krafter som annars skulle ha ägnats åt andra och ofta angelägnare överförmyndaruppgifter. En annan konsekvens skulle kunna bli att förutsättningarna för rättens tillsyn av överförmyndarens verksamhet försämrats. Utskottet vill även erinra om att förmyndarna ofta har att avge självdeklaration för den omyndiges räkning. Det måste enligt utskottets mening för förmyndaren vara en praktisk ordning att sista dagen för avgivande av självdeklaration sammanfaller med sista dagen för lämnande av förmyndarens årsräkning.

Med hänsyn till det anförda anser utskottet att inte heller motionen 1977/78:1007 bör bifallas av riksdagen.

Utskottet hemställer

1. beträffande *tillsyn av överförmyndares verksamhet* att riksdagen avslår motionen 1977/78:1006,
2. beträffande *förmyndares redovisningsskyldighet* att riksdagen avslår motionen 1977/78:1007.

Stockholm den 17 oktober 1978

På lagutskottets vägnar

IVAN SVANSTRÖM

Närvarande: Ivan Svanström (c), Lennart Andersson (s), Inger Lindquist (m), Stig Olsson (s), Martin Olsson (c), Arne Andersson i Gamleby (s)*, Åke Gillström (s), Bo Siegbahn (m)*, Ingemar Konradsson (s), Marianne Karlsson (c), Owe Andréasson (s), Anne-Marie Gustafsson (c), Birgitta Johansson (s), Margot Håkansson (fp) och Margit Odelsparr (c)*.

*Ej närvarande vid betänkandets justering.