



LU
1987/88:9 y

Lagutskottets yttrande

1987/88:9 y

om ändringar i regeringsformen och
tryckfrihetsförordningen, m. m. (prop. 1987/88:32
och prop. 1987/88:124)

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har berett lagutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1987/88:32 om ändringar i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen jämte motionerna 1987/88:K20 av Börje Stensson m.fl. (fp) och 1987/88:K21 av Anders Björck m.fl. (m).

Bakgrunden till förslagen i proposition 32 är de förslag som regeringen lägger fram i proposition 1987/88:124 om god man och förvaltare. I sistnämnda proposition föreslås att institutet omyndigförklaring avskaffas. I stället införs – vid sidan av den nuvarande möjligheten att förordna god man för den som behöver hjälp att handha sina angelägenheter – ett nytt institut kallat förvaltarskap. Liksom för närvarande skall i framtiden i första hand god man utses för den hjälpbehövande. Förvaltare skall förordnas i de fall den hjälpbehövande på grund av sjukdom, hämmad förståndsutveckling, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande är ur stånd att vårda sig själv eller sin egendom och det inte är tillräckligt att god man utses. Ett förvaltarförordnande skall kunna anpassas till den enskildes behov i varje särskilt fall och kunna begränsas till att avse viss egendom eller viss angelägenhet. Den som får förvaltare förlorar rådigheten över det som omfattas av förvaltaruppdraget men behåller i övrigt rätten att bestämma över sig och sin egendom. Till skillnad från vad nu gäller vid omyndigförklaring skall den för vilken förvaltare utses inte förlora sin rösträtt vid allmänna val. Förslag till de ändringar i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen som krävs för ett genomförande av reformen läggs fram i proposition 32, och övriga lagförslag återfinns i proposition 124. Sålunda föreslås i proposition 32 att det hinder för rösträtt vid riksdagsval och valbarhet till riksdagen som omyndigförklaring i dag medför avskaffas. I proposition 124 föreslås de ändringar i vallagen (1972:620) och kommunallagen (1977:179) som har samband med den utvidgade rösträtten.

Lagutskottet har beslutat att avge yttrande över proposition 32 och motion K21 samt att med yttrandet till konstitutionsutskottet överlämna dels de nämnda förslagen i proposition 124 till ändringar i vallagen och kommunallagen, dels yrkande 1 i motion 1987/88:L3 av Per-Olof Strindberg m.fl. (m).

Lagutskottet får anföra följande.

Nuvarande regler i föräldrabalken (FB) om omyndigförklaring och förordnande av god man innebär att omyndigförklaring främst tillgrips när det gäller personer som har psykiska handikapp men som är så aktiva att det

kan uppstå praktiska komplikationer om de får behålla sin rättsliga handlingsförmåga. Om en person däremot har ett så gravt handikapp att han eller hon i praktiken saknar förmåga att företa några rättshandlingar kan hjälpbehovet som regel tillgodoses genom en god man, och någon anledning till omyndigförklaring föreligger inte. Denna skillnad kan framstå som svårförståelig med tanke på de långtgående rättsverkningarna av en omyndigförklaring. Medan förordnandet av god man i princip inte påverkar den enskildes rätt att handha sina angelägenheter medför omyndigförklaring att vederbörande förlorar rätten att själv bestämma i ekonomiska frågor. Vidare begränsas hans handlingsfrihet även i andra avseenden. Sålunda går hans rösträtt i allmänna val förlorad, och möjligheterna att ta egna initiativ och hävda sina åsikter inskränks och detta även när syftet med omyndigförklaringen främst är att den enskilde skall fräntas bestämmanderätten över sin egendom.

Mot den angivna bakgrunden är det inte förvånande att en omyndigförklaring kan upplevas som en nedvärdering av både den omyndigförklarade själv och hans omgivning. Det kan också inträffa att den enskildes psykiska tillstånd påverkas negativt av en omyndigförklaring liksom att den sociala anpassningen försvåras. I likhet med departementschefen anser utskottet att tiden nu är mogen för att institutet omyndigförklaring avskaffas. En sådan reform ligger väl i linje med strävandena att inom olika samhällsområden utforma lagstiftningen med utgångspunkt i människors lika värde och respekt för deras självbestämmanderätt och integritet.

Som konstateras av departementschefen kräver emellertid ett avskaffande av institutet omyndigförklaring att man på något annat sätt tillgodoser behovet av hjälp och skydd för personer som på grund av sjukdom m.m. saknar förmåga att själv ha hand om sina ekonomiska och personliga angelägenheter. Enligt utskottets mening torde det föreslagna systemet med helt eller begränsat förvalterskap väl kunna fylla den skyddsfunktion som omyndigförklaringsinstitutet har i dag. Vid remissbehandlingen av det till grund för propositionerna liggande utredningsförslaget har också den nya ordningen tillstyrkts eller lämnats utan erinran av så gott som samtliga remissinstanser. Såvitt framgår av de väckta motionerna synes inte heller i riksdagen föreligga någon oenighet om reformens huvudsakliga inriktning.

Med det anförda ställer sig utskottet bakom huvuddragen av den föreslagna reformen. Den närmare utformningen av den nya lagstiftningen kommer utskottet att ta ställning till i samband med behandlingen av proposition 124.

Om omyndigförklaring ersätts med ett system med förvalterskap uppkommer frågan i vad mån de som har förvaltare på samma sätt som de omyndigförklarade skall vara berövade *rösträtten*. Som ovan redovisats innebär propositionerna att det inte uppställs några begränsningar av rätten att rösta i allmänna val för dem som får förvaltare. Denna ståndpunkt kritiserar i motion K21 (m). Motionärerna hänvisar till att Svea hovrätt och flera andra remissinstanser avvisat tanken på rösträtt för dem som har förvaltare eftersom denna grupp människor ofta är drabbade av svåra psykiska störningar och därmed särskilt utsatta för obehörig påverkan. Motionärerna anser att det även med den nya ordningen finns ett behov av att

kunna frånta de berörda personerna deras rösträtt och erinrar om att flera länder har regler som medger att domstol, om den finner att en person med förvaltare saknar förmåga att utöva sin rösträtt, kan besluta att vederbörande skall fråntas rösträtten. Motionärerna anser att en liknande ordning bör införas i Sverige och yrkar att rösträtt inte skall föreligga om domstol i samband med förordnande av förvaltare bestämt att den förordnandet avser inte skall få behålla sin rösträtt.

Yrkandet i motion K21 följs upp i motion L3 (m), vari yrkas (yrkande 1) att motsvarande ändringar skall göras i förslagen till ändringar i vallagen och kommunallagen.

Det ankommer inte på lagutskottet att uttala sig om vilka förutsättningar som skall gälla för rätten att rösta i allmänna val. Utskottet vill emellertid stryka under att just förlusten av rösträtten ofta upplevs som en särskilt negativ och kränkande konsekvens av omyndigförklaringarna. Ett av de viktigaste skälen för avskaffande av omyndigförklaringarna är därför som departementschefen framhåller det hinder som dessa utgör för rösträtten. I sammanhanget vill utskottet vidare påpeka att de överväganden som ligger till grund för att omyndigförklarade utesluts från kretsen röstberättigade (se SOU 1972:15 s. 125, prop. 1973:90 s. 164) och som åberopats av vissa remissinstanser, nämligen att sådana personer lättare än andra kan bli offer för otillbörlig påverkan, delvis har förlorat sin aktualitet. Då övervägandena gjordes var omyndigförklaring den möjlighet som stod till buds när en person av olika anledningar behövde bistånd i personliga och ekonomiska angelägenheter. Först genom en reform år 1974 av FB fick reglerna om god man och omyndigförklaring sin nuvarande utformning. Tanken bakom reformen var att omyndigförklaringarna borde begränsas så långt som möjligt och att hjälpbehovet borde tillgodoses genom en god man eller på annat sätt. Reformen har medfört att antalet omyndigförklaringar har minskat kraftigt och att åtskilliga äldre omyndigförklaringar upphävts. För bl.a. dem som är så gravt handikappade att de helt saknar rättslig handlingsförmåga tillgodoses, som tidigare berörts, hjälpbehovet numera regelmässigt genom godmansförordnande och inte genom omyndigförklaring. 1974 års reform av FB påverkade emellertid inte kopplingen mellan omyndigförklaring och rösträtt, en omständighet som medfört att skillnaden mellan institutet omyndigförklaring och godmansinstitutet kan framstå som egendomlig.

Mot bakgrund av det anförda kan lagutskottet för sin del ställa sig bakom förslaget i propositionerna om att nuvarande hinder mot rösträtten skall avskaffas. Utskottet kan inte dela motionärernas uppfattning att det bör öppnas en möjlighet för domstol att i samband med förordnande av förvaltare besluta om att den som förordnandet avser skall vara betagen sin rösträtt. Av den enskilde och hans omgivning skulle säkerligen ett sådant beslut upplevas som en allvarigare nedvärdering än omyndigförklaringen innebär. Om möjligheten för domstol att besluta i rösträttsfrågan skulle föreligga endast i fall då förvaltare kan ifrågakomma och således inte gälla när god man förordnas skulle vidare den för många svårförklarliga skillnaden mellan omyndigförklaring och förordnande av god man i praktiken komma att kvarstå i viss utsträckning. Härtill kommer att det skulle vara förenat med stora svårigheter att i lag närmare ange vilken grad av psykisk abnormitet

som bör krävas för att en person skall förklaras förlustig sin rösträtt. Problem skulle också uppkomma när det gäller att utforma reglerna så att de blir praktiskt användbara utan att rättssäkerhetskraven åsidosätts. Det torde vidare ligga utanför ramen för de uppgifter som normalt anförtros de allmänna domstolarna att låta dem avgöra rösträttsfrågor.

Med det anförda förordrar lagutskottet att konstitutionsutskottet tillstyrker bifall till proposition 32 och proposition 124 i aktuell del och avstyrker bifall till motion K21 och yrkande 1 motion L3.

Utskottet tar i det följande upp en fråga om *vissa ändringar i tryckfrihetsförordningen* (TF) utöver den ändring som föreslås i proposition 32. I ett stort antal författningar uppställs som villkor för behörighet att inneha tjänster och uppdrag m.m. att vederbörande inte är omyndig, dvs. under 18 år eller omyndigförklarad. Sålunda föreskrivs t.ex. att domare, nämndemän och advokater skall vara myndiga. På associationsrättens område gäller kravet på myndighet för bl.a. styrelseledamöter, verkställande direktörer och revisorer i aktiebolag, banker och försäkringsbolag. Samma krav uppställs i 5 kap. 2 § och 12 kap. 5 § TF för behörighet att vara ansvarig utgivare för periodisk skrift resp. juryman i tryckfrihetsmål.

Enligt det förslag till ändringar i föräldrabalken, regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och andra författningar som hösten 1987 remitterades till lagrådet skulle ett förvaltarförordnande inte – som fallet för närvarande är med omyndigförklaring – utgöra hinder mot innehav av vissa tjänster, uppdrag m.m. På grund av regeringsformens bestämmelser om tidpunkten för framläggande av förslag till grundlagsändringar delades lagrådsgranskningen upp i två etapper av vilka den första etappen begränsades till en överskådlig genomgång av de allmänna grunderna för de till föräldrabalken hänförliga centrala ändringsförslagen och till en granskning av förslagen till ändringar i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen. Sedan lagrådet avgivit sitt yttrande såvitt avsåg den första etappen beslutade regeringen i oktober 1987 att framlägga de i proposition 32 upptagna lagförslagen.

Den andra etappen av lagrådsgranskningen slutfördes i december 1987 då lagrådet avgav yttrande över de återstående lagförslagen. I yttrandet framförde lagrådet invändningar mot den i lagrådsremissen intagna ståndpunkten att förvaltarförordnande inte skulle utgöra hinder mot innehav av vissa tjänster och uppdrag m.m. (se prop. 123 s. 232 f). Enligt lagrådet hör inom föräldrabalkens regelsystem som princip gälla att den, som genom förvaltarskapsförordnande helt eller partiellt har fränkants rättshandlingsförmåga inom sin egen rättssfär, också skall lagligen fränkännas behörighet att företa rättshandlingar för annans räkning. Denna princip måste enligt lagrådet rimligen slå igenom på alla områden där fråga uppkommer om att vederbörande skall vara anförtrodd att företa rättshandlingar för annans räkning, t.ex. när det gäller ansvariga funktionärer på associationsrättens fält eller i verksamhet av den art som utövas av advokater och revisorer m.fl.

Men även utanför området, där rättshandlingar för annans räkning är i fråga, anser lagrådet att konsekvensen måste tas att den som genom förvaltarskap är fränkand rättshandlingsförmåga inom sin egen rättssfär inte skall kunna utöva beslutanderätt i andras rättsangelägenheter av motsvarande slag. Särskilt framträdande blir härvidlag enligt lagrådet de som har

domaruppgifter, men även de som betrots med myndighetsutövning i övrigt måste tas i beaktande. Enligt lagrådet är det nödvändigt att det lagligen fastslås att den som blir föremål för förvaltare blir i motsvarande mån obehörig att på andra områden fylla funktioner som innefattar beslutsfattande av betydelse för andras rättsställning.

I slutprotokollet (se prop. 124 s. 248 f) tillmötesgår departementschefen i viss utsträckning lagrådets önskemål. Enligt departementschefen bör det gälla vissa inskränkningar i en persons möjlighet att inneha uppdrag och utöva befattningar om denne fått förvaltare utan att det gjorts någon begränsning av uppdraget. Ett begränsat förvaltare bör däremot inte medföra några sådana inskränkningar. Lagförslagen i proposition 124 har utformats i enlighet härmed.

På lagutskottets begäran har såvitt avser frågan om behörighetsvillkor för vissa tjänster och uppdrag justitieutskottet och näringsutskottet yttrat sig över proposition 124 jämte motionerna 1987/88:L3 och 1987/88:L5.

Justitieutskottet anser att den som genom ett förvaltareförordnande helt eller delvis har fränkants rättshandlingsförmåga inte bör kunna bli lagligen tillerkänd behörighet att företa rättshandlingar för annans räkning och att den principen måste gälla även för vissa funktionärer i verksamhet av den art som utövas av t.ex. advokater. Justitieutskottet anser vidare att den som genom förvaltare är fränkand rättshandlingsförmåga inom sin egen rättssfär inte skall kunna utöva beslutanderätt i andras rättsliga angelägenheter av motsvarande slag. Särskilt gäller detta de personer som har domaruppgifter, men även de som betrots med myndighetsutövning i övrigt måste tas i beaktande.

Enligt justitieutskottets mening bör inte endast obegränsade förvaltare innehåra obehörighet i nu aktuella fall. Också i fråga om den person för vilken har förordnats en förvaltare med begränsat uppdrag har ju gjorts bedömningen att han till följd av exempelvis psykisk ohälsa är ur stånd att vårda sig eller sin egendom. Det kan alltså även vid begränsat förvaltare vara fråga om personer med lika allvarliga psykiska insufficiensstillstånd som de som har obegränsat förvaltare och där förmågan att ta vara på sig själv har bedömts så, att behov av en förvaltare ansetts föreligga.

Beträffande de tjänster och uppdrag som justitieutskottet har anledning att uttala sig om finner utskottet sålunda att regeringens förslag bör kompletteras. För att tjänstgöra som domare eller nämndeman och för att vara ledamot av Sveriges advokatsamfund eller uppträda som rättegångsbud bör det således gälla ett krav att personen i fråga inte har en förvaltare förordnad för sig, och detta oavsett om förvaltaruppdraget är begränsat eller obegränsat.

Näringsutskottet påpekar i sitt yttrande att bestämmelser om behörighetsinskränkningar av nu ifrågavarande valör har en så till vida begränsad betydelse att de endast i undantagsfall torde komma att direkt åberopas gentemot någon. Sådana personliga svårigheter som kan föranleda förvaltareförordnande torde enligt näringsutskottet i regel få till direkt följd att den som har drabbats av dem inte blir utsedd till en tjänst eller ett uppdrag av det slag som bestämmelserna avser eller att han efter en kanske tämligen kort mandatperiod inte får förnyat förordnande. Bestämmelserna behövs emel-

lertid för de sannolikt sällsynta fall då de informella restriktionerna inte fungerar. Ett principiellt viktigt argument för dem är vidare, fortsätter näringsutskottet, att staten genom behörighetsregler av detta slag klart markerar en standard som skall upprätthållas vid rekryteringen till ett antal betydelsefulla funktioner.

Näringsutskottet är inte berett att tillstyrka en kategoriklyvning i behörighetshänseende av förvaltarshänfallen. Att förvaltarskapet begränsas för en person men icke för en annan kan bero lika väl på skillnader i ekonomiska förhållanden som på skillnader i förmåga att förvalta egendom etc. Kännetecknande för var och en som ställs under förvaltarskap är enligt näringsutskottet att hans situation av domstol har bedömts vara sådan att bistånd av god man inte är tillräckligt för att han skall kunna bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person. Att någon vars rättsliga handlingsförmåga på den grunden har inskränkts skulle äga formell behörighet att exempelvis vara styrelseledamot eller revisor i en bank eller ett försäkringsbolag ter sig knappast rimligt. Inte minst kan det, framhåller näringsutskottet, riktas invändningar mot att en person som inte får fullt ut råda över sin egen ekonomi skulle kunna få marknadsföra sina tjänster såsom av staten auktoriserad revisor med de långtgående befogenheter som auktorisationen medför.

Näringsutskottet förordar således – såvitt gäller de författningar som hör till utskottets beredningsområde – att lagförslagen i proposition 124 ändras så att ett begränsat förvaltarskap jämföras med ett obegränsat.

De regler om behörighetsvillkor som tagits upp i de båda yttrandena kommer lagutskottet att behandla först i samband med de övriga lagförslag som framlagts i proposition 124. Redan nu måste emellertid ställning tas till vilka behörighetsregler som enligt TF skall gälla för ansvarig utgivare och juryman. Som framgår av redogörelsen ovan har några förslag till ändringar av TF i detta avseende inte lagts fram i propositionerna. När det gäller juryman bör enligt lagutskottets uppfattning samma krav uppställas som för nämndeman. Lagutskottet ansluter sig helt till vad justitieutskottet anfört i fråga om behörighetsvillkoren för nämndemän och anser således att det för tjänstgöring som juryman bör krävas att personen i fråga inte har förvaltare och det oavsett om förvaltarskapet är begränsat eller ej.

De synpunkter som kommit till uttryck i justitieutskottets och näringsutskottets yttranden gör sig enligt lagutskottets uppfattning gällande också i fråga om behörigheten att vara ansvarig utgivare för periodisk skrift. Med hänsyn till den betydelsefulla ställning ansvarig utgivare har inom det tryckfrihetsrättsliga regelsystemet synes det vara ofrånkomligt att inte bara obegränsade utan också begränsade förvaltarskap får utgöra hinder mot innehav av uppdraget. Som framhölls under förarbetena till tryckfrihetsförordningen (se SOU 1947:60 s. 102) torde det nämligen på grund av uppdragets natur böra fordras att utgivaren råder över sig själv och sin egendom.

På grund av det anförda förordar lagutskottet att 5 kap. 2 § och 12 kap. 5 § TF ändras i samband med behandlingen av regeringens i proposition 32 framlagda förslag. I 5 kap. 2 § andra stycket TF bör lämpligen föreskrivas att den som är underärig eller i konkurstillstånd eller som har förvaltare enligt 11

kap. 7 § föräldrabalken inte får vara utgivare. I 12 kap. 5 § bör ordet "myndiga" utgå ur lagtexten och paragrafen tillföras en ny sista mening av en innebörd att den som är underårig eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken inte får vara juryman. De förordade ändringarna i 5 kap. 2 § och 12 kap. 5 § TF bör träda i kraft den 1 januari 1989.

Utöver det anförda föranleder förslagen till ändringar i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, vallagen och kommunallagen samt motionerna K21 och L3 yrkande 1 inte några uttalanden från lagutskottets sida.

Stockholm den 28 april 1988

På lagutskottets vägnar

Per-Olof Strindberg

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Inga-Britt Johansson (s), Allan Ekström (m), Bengt Kronblad (s), Inger Hestvik (s), Bengt Harding Olson (fp), Gunnar Thollander (s), Marianne Karlsson (c), Berit Löfstedt (s), Ewa Hedkvist Petersen (s), Hans Rosengren (s) och Ewy Möller (m).

Avvikande mening

Rösträtt

Per-Olof Strindberg, Allan Ekström och Ewy Möller (alla m) anser att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 3 med "Det ankommer" och slutar på s. 4 med "motion L3" bort ha följande lydelse:

Det ankommer inte på lagutskottet att uttala sig om vilka förutsättningar som skall gälla för rätten att rösta i allmänna val. Utskottet vill emellertid understryka vad som framhålls i motion K21 och som också påpekats i flera remissvar – bl.a. i Svea hovrätts yttrande – nämligen att den grupp av människor som frågan rör ofta är drabbade av svåra psykiska störningar och därmed särskilt utsatta för obehörig påverkan. Kammarrätten i Sundsvall har å sin sida hävdad att personer, som till följd av psykisk ohälsa eller annan orsak saknar förmåga till eget rationellt tänkande, inte bör ha rätt att delta i fria val av det slag som utgör grundvalen för vår demokrati. Enligt utskottets mening finns det fog för den kritik som sålunda riktats mot regeringens förslag. I sammanhanget bör också betonas att den föreslagna ordningen med obegränsad rösträtt avviker från vad som gäller i flertalet andra länder. Utskottet anser därför att det också i framtiden finns behov av att från rösträtt kunna utesluta personer som uppenbarligen saknar förmåga att genomföra en röstning på ett meningsfullt sätt. Utskottet kan i och för sig instämma i departementschefens uppfattning att den nuvarande direkta kopplingen mellan rösträtt och omyndigförklaring bör slopas. Därmed är dock – som departementschefen själv konstaterar – inte sagt att rösträtten

måste vara helt oinskränkt för alla vuxna personer. Det är möjligt att införa regler som medger att i enskilda fall en person fräntas rösträtten. En sådan ordning finns i bl.a. Finland och Norge och bör kunna tillämpas också i Sverige. Att låta valmyndigheterna fatta beslut i rösträttsfrågan synes av bl.a. rättssäkerhetsskäl inte böra komma i fråga. Däremot torde några befogade invändningar inte kunna resas mot att allmän domstol i samband med förordnande av förvaltare får pröva huruvida den som får förvaltare skall behålla sin rösträtt eller ej.

På grund av det anförda förordar utskottet att 3 kap. 2 § sista meningen förslaget till ändring i regeringsformen ändras så att vad som sägs om rösträtt för den som är under arton år blir gällande också för den som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken om domstol beslutat att han inte skall äga rösträtt. Motsvarande ändringar bör ske i de i proposition 124 framlagda förslagen till ändringar i vallagen och kommunallagen. Utskottets ställningstagande innebär att utskottet tillstyrker bifall till motionerna K21 och L3 yrkande 1.