

## Motion till riksdagen 2012/13:K362

av Björn von Sydow m.fl. (S)

# Myndighetsutövning

## Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att genomföra en översyn i syfte att förtydliga lagstiftningen kring i vilken omfattning beredning av myndighetsutövning kan lämnas från myndigheter till privata utförare utan särskilt lagstöd.

## Motivering

Under de senaste åren har det blivit allt vanligare att arbetsuppgifter som tidigare sköts i offentlig regi läggs ut på entreprenad. Detta har medfört en delvis ny situation på både det arbetsrättsliga området och det offentlighetsrättsliga. Genom att arbetsuppgifter som tidigare varit helt sammanhållna i sin hantering inom en myndighet nu lagts ut på privata utförare skapas en situation där det ibland kan bli oklart om och i så fall i vilken omfattning myndighetsutövning följer med det uppdrag som förs över från det offentliga till en privat utförare. Den lagreglering som finns kring hur detta ska hanteras är tydlig på vissa punkter men otydlig på andra. En bidragande orsak till detta kan vara att när lagen skrevs var det mycket ovanligare att myndighetsuppgifter lades ut på privata utförare.

En förvaltningsuppgift kan, enligt 12 kap. 4 § regeringsformen, överlämnas åt kommuner. Förvaltningsuppgifter kan även överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning får ett överlämnande göras endast med stöd av lag. Så långt är allt klart. Men i förarbetena till lagen ges ingen entydig bild av när myndighetsutövning anses vara för handen. Det är ingen större tvekan om vilka beslut som kan anses vara myndighetsutövning. Att det vid själva beslutstillfället inte går att överlåta detta till enskild utan specifikt lagstöd är också klarlagt. Men när börjar ett ärende hos en myndighet bli myndighetsutövning? Det är uppenbart att all myndighetsutövning måste föregås av en mer eller mindre kvalificerad

## Fel! Okänt namn på

utredning som ger ett underlag till varför myndigheten nått fram till den slutsats man gör. Inte minst ur rättssäkerhetssynpunkt är detta viktigt då grunden för beslutet, motiveringen, ska anges i beslutet och kunna bli föremål för överklagande.

Det är därför rimligt att anta att lagstiftningen utgått från att åtminstone en del av beredningsarbetet innan beslut också är att betrakta som myndighetsutövning. Med detta konstaterat blir då den naturliga följdfrågan hur stor del av förberedelsearbetet inför ett myndighetsbeslut som kan läggas ut på en privat utförare och hur mycket som måste stanna i myndigheten, givet att det specifika lagstödet för att lägga ut uppgifterna saknas.

Justitieombudsmannen, vars uppgift är att granska hur myndigheterna sköter sina uppgifter gentemot enskilda, har granskat frågan vid olika tillfällen, dock utan att komma till helt entydiga svar.

Sålunda uttalade sig JO i ett beslut den 27 december 2000 i ett initiativärende med anledning av tidningsuppgifter om att flera arbetslöshetskassor överlämnat uppgifter som innefattar myndighetsutövning till fackförbund (dnr 780-2000). Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) lämnade ett remissvar i ärendet. Av remissvaret från AMS framgick, enligt JO:s beslut, att handläggning av ärenden om arbetslöshetsförsäkring i vissa fall skett inom fackförbund. Enligt remissvaret köpte berörda kassor dessa tjänster av respektive förbund i enlighet med avtal mellan dem. Av utredningen framgick, enligt beslutet, vidare att rätten att besluta i dessa ärenden i beslutsordningen delegerats från kassan till handläggare inom förbundet. Avtalen mellan kassor och förbund var inte tillgängliga i JO:s utredning. JO uttalade sig därför inte om huruvida berörda handläggare genom avtalen blivit att anse som en del av respektive arbetslöshetskassa. Med utgångspunkt från att så inte varit fallet uttalade JO, med en inledande erinran om dåvarande 11 kap. 6 § regeringsformen (nuvarande 12 kap. 4 §), bl.a. följande:

I 5 § lagen om arbetslöshetsförsäkring föreskrivs att arbetslöshetsförsäringen handhas av arbetslöshetskassor. Något stöd i lag för överlämnande av uppgiften vidare finns inte. Beslutsfattande i ärenden rörande arbetslöshetsförsäkring utgör självfallet myndighetsutövning. Frågan är då om den handläggning av ärenden rörande arbetslöshetsförsäkring som föregår beslutsfattandet också innefattar myndighetsutövning. Något uttalande i frågan huruvida handläggningen av ett ärende som i sig innefattar myndighetsutövning utgör myndighetsutövning i alla sina led har inte gjorts vare sig i förarbeten eller i doktrin. Att så inte nödvändigtvis behöver vara fallet skulle möjligen kunna utläsas av 11 kap. 6 § regeringsformen eftersom det där talas om dels förvaltningsuppgifter, dels förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Sannolikt syftar denna uppdelning i första hand på olika slag av ärenden och inte på delar av beredningen i motsats till beslut i samma ärende, men någon vägledning ges inte av lagstiftaren. Om det nu skulle vara så att det finns en möjlighet till uppdelning av handläggningen kan man fråga sig om t.ex. kontroll av att inlämnade handlingar är kompletta eller införskaffande av ytterligare handlingar eller sammanställning av materialet i ett ärende är hänförligt till myndighetsutövning. Svaret blir uppenbarligen ja om åtgärden kombineras med någon form av föreläggande för den enskilde att komma in med en handling eller annars vidta en åtgärd. Mera tveksamt skulle det kunna vara om den begärda insatsen bygger på ett helt frivilligt åtagande från den enskildes sida. Skulle emellertid passivitet från den en-

## Fel! Okänt namn på

skilde i en sådan situation kunna påverka utgången av ärendet, talar det mesta för att det är fråga om myndighetsutövning. Ansvar för att utredningen leder fram till ett användbart beslutsunderlag – som förutsätter en sammanställning av materialet – utgör också som jag ser det myndighetsutövning. Vägledande för tolkningen blir närmast om åtgärden kan ses som ett offentlighetsrättsligt ingrepp i den enskildes personliga förhållanden. Någon säker gränsdragning mellan förvaltningsuppgifter som innefattar respektive inte innefattar myndighetsutövning går dessvärre inte att göra. En bedömning får många gånger göras i det enskilda fallet. Den handläggning som föregår beslutsfattandet i ärenden rörande arbetslöshetsförsäkring syftar i huvudsak till att få fram ett användbart beslutsunderlag och består i att granska ingivet material och eventuellt begära kompletteringar från den enskilde. Handläggarens åtgärder måste typiskt sett kunna påverka vilket beslut som fattas. Passivitet från den enskildes sida medför också konsekvenser för beslutsfattandet. AMS anger t.ex. i sina kommentarer till 47 § lagen om arbetslöshetsförsäkring att det vid begäran om komplettering samt vid kommunikering bör anges att beslut kommer att fattas på det material som finns om sökanden inte hör av sig inom utsatt tid. Med hänvisning till vad som sagts ovan får även handläggningen inför beslutsfattandet anses omfatta myndighetsutövning.

I samband med konstitutionsutskottets granskning våren 2012 behandlades bland annat frågan om Skolverkets anlitan av bemanningsföretag för att ta fram underlag för bedömning av lärarlegitimationer. Bemanningsföretaget hade till uppgift att genomföra i stort sett hela bedömningen av legitimationsärenden rörande enskilda. Skolverket tog över ärendena först när det var dags för beslut. KU:s granskning tog sikte på regeringens ansvar i frågan. Även JO granskade ärendet men då med utgångspunkt från Skolverkets ansvar. Denna gång beslutade JO, efter att ha granskat ramavtalet mellan Skolverket och aktuellt bemanningsföretag, att inte vidta någon åtgärd. JO gjorde inte heller något uttalande med anledning av ärendet.

Av de båda exemplen står det klart att det med nuvarande lagstiftning saknas tillräckligt stöd för en mer generell tolkning kring när ett ärendes beredning anses omfatta myndighetsutövning eller inte. Denna oklarhet är på många sätt besvärande inte minst ur rättssäkerhetssynpunkt. Den medborgare som berörs av myndighetsutövning ska alltid kunna känna sig trygg med att de som berett ärendet har gjort det utifrån ett myndighetsperspektiv med de krav på kunskap och kännedom om det offentlighetsrättsliga ramverket som en myndighet förväntas ha.

Det finns därför anledning att se över och förtydliga lagstiftningen kring i vilken omfattning beredning av myndighetsutövning kan lämnas från myndigheter till privata utförare utan särskilt lagstöd.

Stockholm den 3 oktober 2012

*Björn von Sydow (S)*

*Phia Andersson (S)*

*Billy Gustafsson (S)*

*Helene Petersson i Stockaryd (S)*

*Hans Ekström (S)*

*Hans Hoff (S)*

*Lena Sommestad (S)*