

## Fråga om anlåtande av privaträttsliga subjekt som utredare inom socialtjänsten

---

Under år 2000 förekom i massmedierna uppgifter om att socialnämnderna uppdrar åt privata företag och enskilda personer att utföra utredningar inom nämndernas verksamhetsområde. I en artikel den 17 juli 2000 i Dagens Nyheter skrevs bl.a. följande.

Minst ett 20-tal kommuner låter redan i dag privata konsulter ta hand om socialtjänstens utredningar. Det kan gälla allt från barn- och ungdomsutredningar till adoptionsärenden. Det framgår av en rundringning som Dagens Nyheter har gjort till kommuner och konsultföretag.

I en anmälan till JO begärde AA, under åberopande av bl.a. artikeln i Dagens Nyheter, att JO skulle klarlägga i vilka avseenden det med utgångspunkt i gällande lagstiftning är möjligt att överlåta socialutredningsuppdrag på privat huvudman samt utreda om Gottsunda kommunalnämnd i Uppsala kommun och Trångsund-Skogås kommunalnämnd i Huddinge kommun utan lagstöd hade överlåtit sådana uppdrag till privata utredare (JO:s dnr 2598-2000). Vidare begärde BB i en anmälan till JO att JO skulle granska socialtjänstens i Stockholms, Huddinge, Nynäshamns, Uppsala, Rättviks, Avesta, Bollnäs, Ljusdals, Härnösands, Gävle, Västerås och Lunds kommuner anlåtande av privata utredare (JO:s dnr 2617-2000).

På grund av anmälningarna beslutade JO att inhämta utredning och yttrande från Gottsunda kommunalnämnd i Uppsala kommun, Trångsund-Skogås kommunalnämnd i Huddinge kommun, Sociala omsorgsnämnden i Nynäshamns kommun, Socialnämnden i Rättviks kommun, Omsorgsstyrelsen i Avesta kommun, Socialnämnden i Bollnäs kommun, Omsorgsnämnden i Ljusdals kommun, Individ- och familjeomsorgsnämnden i Härnösands kommun, Socialnämnden i Gävle kommun, Individ- och familjenämnden i Västerås kommun, Socialnämnden i Lunds kommun samt, såvitt gäller Stockholms kommun, Kungsholmens stadsdelsnämnd och Maria-Gamla stans stadsdelsnämnd.

Länsstyrelserna i Dalarnas län, Gävleborgs län, Stockholms län, Uppsala län och Västra Götalands län anmodades att inkomma med upplysningar och därvid redovisa om de i sin tillsyn över socialtjänsten gjort några särskilda iakttagelser med anledning av att utredningar utförts av privata utredare.

Yttrande inhämtades från Socialstyrelsen som under hand fick del av de remissvar som kom in till JO.

Härutöver bereddes Svenska Kommunförbundet tillfälle att lämna synpunkter.

Efter det att yttrandena hade kommit in till JO inhämtades kopior av avtal mellan vissa nämnder och utredare samt kopior av s.k. sekretessförbindelser.

AA och BB kommenterade remissyttrandena.

På eget initiativ skrev CC, som i flera fall utfört utredningar åt olika socialnämnder, till JO och redovisade sina erfarenheter av att utredningar utförts av privata utredare.

I ett beslut den 4 april 2001 anförde *JO André* följande (åberopade bilagor redovisas inte i referatet).

### **3.1 Kommunens socialtjänst**

#### **3.1.1 Socialnämndens uppgifter**

Kommunernas verksamhet kan huvudsakligen delas in i en fri del och en del som regleras i specialförfattningar. Socialtjänsten hör till den specialreglerade verksamheten och bestämmelser om den finns i socialtjänstlagen (1980:620), SoL. Enligt 1 § SoL skall samhällets socialtjänst på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. När åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver.

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Någon skyldighet för en kommun att ha en särskild socialnämnd finns inte. Det är således möjligt för en kommun att dela upp ansvaret för kommunens socialtjänst mellan nämnder som svarar för vissa geografiska områden (t.ex. stadsdels- eller kommundelsnämnder). En kommun kan även låta en nämnd svara för ett särskilt sakområde inom socialtjänsten. När jag i fortsättningen använder benämningen socialnämnd avser jag en nämnd som fullgör uppgifter inom kommunens socialtjänst oavsett om det är en traditionell socialnämnd, en kommundelsnämnd eller en nämnd som inrättats för ett visst sakligt område inom socialtjänsten (jfr 4 § andra stycket SoL).

Till en socialnämnds uppgifter hör bl.a. att genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden, svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det (5 § SoL).

Ärenden angående bistånd är den till antalet största ärendegruppen inom socialtjänsten. Enligt 6 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (annat bistånd) på de villkor som anges i 6 b–6 f §§ SoL. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes resurser att leva ett självständigt liv. Enligt 6 g § SoL får socialnämnden ge bistånd i annan form än eller utöver vad som följer av 6 b och 6 f §§ SoL, om det finns skäl för det.

En av de mycket viktiga arbetsuppgifterna inom socialtjänsten är insatser för barn och ungdomar. Socialnämndens ansvar för dem kommer till uttryck i 12 § SoL där det anges bl.a. att nämnden skall verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden skall i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet. I socialtjänstlagen åläggs socialnämnden uppgifter även när det gäller andra grupper. Socialnämnden skall sålunda t.ex. sörja för att enskilda missbrukare får den hjälp och vård som de behöver för att komma ifrån missbruket samt verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande hinder i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och leva som andra (se 11 § tredje stycket och 21 § första stycket SoL).

Socialtjänstens insatser enligt socialtjänstlagen bygger på frivillighet från de berörda enskildas sida. Under vissa förutsättningar kan det dock bli fråga om att vidta åtgärder utan samtycke eller till och med i direkt strid med den enskildes vilja. Regler om vård utan samtycke finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Vid sidan av bestämmelserna i socialtjänstlagen och den lagstiftning som direkt har anknytning till den lagen åläggs socialnämnden uppgifter enligt bestämmelser i flera andra lagar. I t.ex. föräldrabalken finns bestämmelser om socialnämndens skyldigheter bl.a. när det gäller att utreda faderskapsfrågor (2 kap.) och att avge yttranden i adoptionsärenden till domstol (4 kap. 10 §). Exempel på ytterligare en bestämmelse i vilken nämnden åläggs skyldighet att yttra sig till annan myndighet är 3 kap. 8 § körkortsförordningen (1998:980). Där stadgas att en länsstyrelse får vid handläggningen av en ansökan om körkortstillstånd eller förhandsbesked begära in yttrande från bl.a. socialnämnd. Ett annat exempel är bestämmelsen i 11 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare enligt vilken socialnämnden i vissa fall är skyldig att avge yttrande till åklagare.

Tidigare hade socialnämnden att på begäran av domstol yttra sig i frågor angående bl.a. vårdnad om barn. Någon sådan skyldighet för nämnden föreligger inte längre. Däremot skall en socialnämnd på begäran av domstol utse någon att utföra en utredning angående vårdnad, umgänge eller boende (6 kap. 19 § tredje stycket föräldrabalken).

### 3.1.2 Socialnämndens utredningsskyldighet

En socialnämnd skall enligt 50 § SoL utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom en ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Med en utredning avses all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för socialnämnden att fatta beslut i ett ärende. Ett beslut att inleda en utredning enligt 50 § SoL fattas av socialnämnden. Behörigheten att fatta ett sådant beslut är ofta delegerad till en tjänsteman med arbetsledande ställning vid nämndens förvaltning.

Om en enskild söker nämndens bistånd, skall uppgifter till grund för beslutet i normalfallet hämtas främst från honom själv. Uppgifter från utomstående – enskild eller myndighet – bör primärt inte inhämtas om inte sökanden har gått med på det och sökanden bör innan han ger sitt tillstånd informeras om vilka uppgiftskällor som nämnden anser sig behöva vända sig till. Påkallas nämndens insatser av någon annan än den hjälpsökande själv, måste den första utredningsåtgärden som regel bli att kontakta den som uppgetts behöva hjälp. Avvisar denne ett erbjudande om en insats kan någon ytterligare åtgärd som regel inte vidtas. Undantag måste dock göras om den enskilde i vissa fall inte inser sitt eget bästa. Så kan vara fallet om den enskilde är i behov av vård oberoende av sitt samtycke enligt den lagstiftning som reglerar detta. Här måste nämnden inom ramen för sitt yttersta ansvar ha skyldighet att agera utan den enskildes samtycke för att få nödvändig utredning till stånd. Den enskildes samtycke till utredningsåtgärder får begränsad betydelse även när nämndens skyldighet att agera eller bistå med utredning har föreskrivits i lag eller annan författning.

När det gäller en utredning om socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd föreskrivs i 50 a § SoL att nämnden får, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga (t.ex. barnpsykologisk expertis) samt i övrigt ta de kontakter (t.ex. med den unges hem och familj i övrigt, skola, daghem och fritidshem) som behövs. En myndighet inom bl.a. hälso- och sjukvårdens område är enligt 71 § fjärde stycket SoL skyldig att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd. Härutöver finns i 14 kap. 2 § sista stycket sekretesslagen (1980:100), SekrL, en möjlighet för myndigheter inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten att lämna ut uppgifter till annan sådan myndighet om det behövs för att en underårig skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Bestämmelsen gör det även möjligt att lämna ut uppgifter som rör bl.a. missbrukare.

### 3.1.3 Rättssäkerhet vid handläggning av ärenden inom socialtjänsten

En socialnämnd fattar beslut i ärenden av stor betydelse för enskilda personer. Inte minst i ärenden angående vård utan samtycke har nämnden långtgående befogenheter. Socialnämnden kan under vissa förutsättningar besluta att omedelbart omhänderta barn och ungdomar med stöd av 6 § LVU och placera den unge utanför det egna hemmet. I ett ärende angående LVU kan nämnden förordna att den unge skall undersökas av läkare. Under vissa förutsättningar kan nämnden med stöd av LVM besluta om tvångsomhändertagande av en missbrukare. Även när det inte gäller tvångsingripanden kan nämndens ställningstaganden ibland vara

livsavgörande för dem som berörs av ärendet. Utan att närmare gå in på alla de befogenheter som nämnden har och de konsekvenser som nämndens beslut kan få för enskilda personer kan konstateras att socialnämnderna i många ärenden har stor makt att besluta i olika frågor. Denna makt kan sammanfattningsvis benämnas *myndighetsutövning*. Jag kommer att i ett senare avsnitt närmare beröra vad som bör intolkas i det begreppet.

Alla som fullgör uppgifter inom offentlig förvaltning skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (se 1 kap. 9 § RF). Utöver detta stadgande finns det flera regler som skall skapa förutsättningar för och bidra till rättssäker handläggning av enskilda ärenden. Jag skall kortfattat redogöra för några av dessa bestämmelser.

#### *Dokumentation*

I 15 § förvaltningslagen (1986:223), FL, finns en bestämmelse om myndigheters skyldighet att dokumentera uppgifter i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. För socialtjänstens del finns dessutom en särskild regel om dokumentation i 51 § SoL där det stadgas att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling skall dokumenteras. Dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Enligt vad JO vid flera tillfällen uttalat räcker det inte med att de uppgifter som inhämtats under utredningen sammanställs när utredningen är slutförd. Anteckningar skall föras löpande och lämpligen i form av s.k. journalanteckningar.

#### *Regler om insyn i verksamheten*

En part har enligt 16 § FL rätt att få ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av handlingar gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § SekrL. Rätten till insyn omfattar allt det som har tillförts ärendet och bestämmelsen ger således en part rätt att ta del av vissa handlingar även om de inte är allmänna, t.ex. minnesanteckningar som förts vid inhämtande av upplysningar under utredningen av ett ärende.

Ett ärende får enligt 17 § FL inte avgöras utan att en part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Från huvudregeln får myndigheten göra undantag bl.a. för det fall att avgörandet inte går parten emot.

Bestämmelserna i 16 och 17 §§ FL äger inte tillämpning i sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där beslutet endast kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), dvs. för laglighetsprövning. I ärenden hos socialnämnden som avser myndighetsutövning mot någon enskild skall dock de nämnda bestämmelserna tillämpas oavsett om rättsmedlet i ärendet är laglighetsprövning eller förvaltningsbesvär. Detta följer av 54 § första stycket SoL. Enligt tredje stycket i samma stadgande skall bestämmelserna tillämpas hos socialnämnden även i sådana fall när det är fråga om en ansökan eller ett yttrande

till en annan myndighet i ett mål eller ärende som rör myndighetsutövning mot enskild vid den myndigheten.

#### *Jäv*

Bestämmelser om jäv finns i olika lagar och syftar till att garantera att en myndighets handläggning av ett ärende är objektiv och opartisk. För kommunernas del finns regler om jäv i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen. En förtroendevald eller en anställd som är jävig i ett ärende hos en nämnd får som regel inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Jäv föreligger bl.a. om saken angår honom själv eller vissa honom närstående eller det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, skall självman ge det till känna. Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon inte trätt i hans ställe, skall nämnden snarast besluta i jävsfrågan.

#### *Sekretess*

Huvudregeln om sekretess inom socialtjänsten finns i 7 kap. 4 § SekrL där det stadgas att sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Bestämmelsen innebär i princip att en uppgift som omfattas av sekretess inte kan röjas utan den enskildes medgivande. Från huvudregeln finns flera undantag som det dock inte finns skäl att gå in på här.

För den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen finns en sekretessbestämmelse i 71 b § SoL. Där stadgas att denne inte obehörigen får röja vad han därvid har erfarit om enskilds personliga förhållanden. På grund av bestämmelsen har bl.a. den som är verksam i ett företag som bedriver hemtjänst tystnadsplikt om vad han får veta om olika hjälptagare.

#### *Tillsyn*

På grund av de maktbefogenheter som socialnämnden har, beslutens betydelse för enskilda samt med hänsyn till den sekretess som gäller inom socialtjänsten är det viktigt att det finns en offentlig tillsyn av verksamheten. Socialstyrelsen har tillsyn över socialtjänsten i riket medan tillsynen av socialnämndernas handläggning av enskilda ärenden i första hand utövas av länsstyrelsen i respektive län.

Länsstyrelsen skall enligt 68 § SoL inom länet följa socialtjänstens tillämpning av socialtjänstlagen och bl.a. se till att socialnämnden fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Som framgår av bestämmelsen i 69 b § SoL har länsstyrelsen även tillsyn över viss enskild verksamhet. Länsstyrelsen har rätt att inspektera sådan verksamhet och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

Härutöver skall Riksdagens ombudsmän (JO), som är en del av riksdagens kontrollmakt, enligt 12 kap. 6 § RF utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Närmare regler om JO:s tillsyn finns i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Där sägs i 2 § att

under JO:s tillsyn står bl.a. 1) statliga och kommunala myndigheter, 2) tjänstemän och befattningshavare vid dessa myndigheter och 3) annan som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet.

Bestämmelser om Justitiekanslerns (JK) tillsyn finns i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn och förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

#### *Straffansvar m.m.*

En tjänsteman eller annan befattningshavare som inte följer reglerna om t.ex. hur ett ärende skall handläggas kan under vissa förutsättningar göra sig skyldig till brott. Två centrala straffbestämmelser är 20 kap. 1 § brottsbalken om tjänstefel och 3 § i samma kapitel om brott mot tystnadsplikt. Ansvar för tjänstefel kan bli aktuellt om någon uppsåtligt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften. Om någon röjer uppgift, som han är skyldig att hålla hemlig enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, kan han dömas för brott mot tystnadsplikt. Detsamma gäller om någon olovligt utnyttjar sådan hemlighet.

I sammanhanget kan även erinras om de regler om disciplinansvar som finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning och, såvitt gäller arbetstagare i kommunerna, i kollektivavtal.

---

Det finns även andra bestämmelser som är av intresse i förevarande sammanhang även om de inte primärt tar sikte på rättssäkerhetsaspekter vid myndigheters handläggning av enskilda ärenden. Som exempel kan här nämnas bestämmelserna om rätt att ta del av allmänna handlingar, yttrande- och meddelarfrihet samt det allmännas skadeståndsansvar.

#### *Rätten att ta del av allmänna handlingar*

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) regler om rätten att ta del av allmänna handlingar. Den rätten får begränsas endast av hänsyn till vissa intressen (se 2 kap. 2 § TF). En handling är enligt 2 kap. 3 § TF allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § samma kapitel anses inkommen till eller upprättad hos en myndighet. I 12 och 13 §§ finns regler om rätten att få ta del av eller få en kopia av en allmän handling. En myndighets beslut att inte lämna ut en handling får enligt 15 kap. 7 § SekrL överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Vad som i tryckfrihetsförordningen sägs om rätt att ta del av handlingar hos myndighet gäller i tillämpliga delar också handlingar hos vissa privaträttsliga subjekt där kommuner eller landsting utövar ett bestämmande inflytande (se 1 kap. 9 § SekrL).

I sammanhanget kan även nämnas bestämmelsen i 15 kap. 4 § SekrL om en myndighets skyldighet att på begäran av en enskild lämna ut uppgift ur en allmän handling.

#### *Yttrande- och meddelarfrihet*

Varje medborgare är enligt 2 kap. 1 § RF gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt tankar, åsikter och känslor. Denna rätt tillkommer även en offentlig befattningshavare.

En offentlig befattningshavare har enligt 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen vidsträckt möjlighet att till massmedierna lämna upplysningar som rör myndighetens verksamhet (meddelarfrihet). Rätten att lämna upplysningar gäller i vissa fall även om uppgiften omfattas av sekretess hos myndigheten. När det gäller bl.a. socialtjänsten har dock meddelarfriheten begränsats (se härom 16 kap. 1 § SekrL).

#### *Skadeståndsansvar*

I 3 kap. skadeståndslagen finns regler om skyldighet för det allmänna att ersätta skada som uppkommer i verksamheten. I 3 kap. 2 § skadeståndslagen finns en bestämmelse om statens eller kommunernas skadeståndsansvar om det förekommit fel eller försummelse vid myndighetsutövning och i 3 § samma kapitel finns en bestämmelse om skyldigheten att under vissa förutsättningar ersätta skada som uppkommit genom att en myndighet lämnat felaktiga upplysningar eller råd.

### **3.2 Finns det förutsättningar för kommunen att överlämna ett uppdrag att utföra en utredning enligt 50 § SoL till ett privaträttsligt subjekt?**

#### **3.2.1 Frågeställning**

Det är socialnämnden som ansvarar för att en utredning enligt 50 § SoL utförs. Det torde dock tillhöra ovanligheterna att utredningen rent faktiskt utförs av nämndens ledamöter. Det vanliga är att utredningen bedrivs av tjänstemän vid nämndens förvaltning. Det är också tjänstemännen vid förvaltningen som i samråd med den enskilde brukar avgöra frågor om utredningens inriktning och hur den skall bedrivas, dokumenterar vad som kommer fram under utredningen, kommunicerar utredningen med den enskilde och med denne diskuterar frågor som kommer upp under arbetet. Även om socialnämnden inte tar aktiv del i själva utredningsarbetet är det, som redan framgått, nämnden som har det yttersta ansvaret för utredningens bedrivande. Vidare är det nämnden som, på grundval av den företagna utredningen, har att fatta beslut i ärendet.

Den fråga som nu uppkommit är huruvida en utredning enligt 50 § SoL kan utföras av ett privaträttsligt subjekt. Frågan har ställts mot bakgrund av vad som stadgas i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen (RF). Där föreskrivs följande.

Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.



I nästa avsnitt (3.2.2) tar jag upp frågan om vad som avses med begreppet myndighetsutövning. Under punkt 3.2.3 belyser jag kortfattat vilken möjlighet en socialnämnd har att enligt 4 § tredje stycket SoL överlämna en förvaltningsuppgift till t.ex. ett bolag eller en enskild person. Därefter återkommer jag i avsnittet 3.2.4 till frågan om en socialnämnd kan överlämna utförandet av utredningar enligt 50 § SoL till ett privaträttsligt subjekt.

Jag vill redan här framhålla att det sedan länge rått oklarhet om vad som i lagstiftningen avses med begreppen *myndighetsutövning* och *förvaltningsuppgift*. Till och med innebörden av begreppet *överlämna* har i olika sammanhang diskuterats. Frågorna har belysts i rättspraxis och i flera s.k. förarbetsuttalanden samt inte minst i den juridiska litteraturen. Frågorna är emellertid utomordentligt komplicerade och det har inte varit möjligt att besvara dem på ett entydigt eller på ett för hela den offentliga verksamheten heltäckande sätt. En särskild komplikation är att begreppet myndighetsutövning förekommer i flera lagar och att begreppets innebörd kan vara olika beroende på syftet med respektive författning.

### 3.2.2 Myndighetsutövning

Beträffande innebörden av begreppet myndighetsutövning hänvisas i förarbetena till regeringsformen till de uttalanden som gjordes i denna fråga vid tillkomsten av den äldre förvaltningslagen (prop. 1973:90 s. 397 och prop. 1975/76:209 s.165). Vissa av bestämmelserna i den äldre förvaltningslagen (1971:290) skulle enligt 3 § tillämpas när det var fråga om ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”. Av förarbetena framgår att härmed avsågs myndighetsutövning. Begreppet togs dock inte in i lagtexten. Med uttrycket ”annat jämförbart förhållande” avsågs att klargöra att även ärenden som inte kunde sägas röra förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller avskedande kunde hänföras till myndighetsutövningens område, om det i något hänseende gällde ett offentligt ingrepp i enskilds ställning (se prop. 1971:30 s. 330 f.).

Vad gällde den äldre förvaltningslagens syfte anförde departementschefen att lagens bestämmelser rörande handläggningen av ärenden – varmed avses hela den procedur som börjar med ett ärendes anhängiggörande och slutar med dess avgörande – skulle bidra till att ge ett så korrekt underlag som möjligt för förvaltningsbesluten och därmed till att besluten blev riktiga i sak. Det största behovet av regler för handläggningen förelåg vid förvaltningsverksamhet som innefattade myndighetsutövning. Det var också sådan verksamhet som man främst hade haft i tankarna när man efterlyst en uniformering och komplettering av förfaranderegler för förvaltningsärenden. De regler som infördes rörande aktinsyn, kommunikering och beslutsmotivering m.m. ansågs fylla centrala rättsskyddsfunktioner (prop. 1971:30 s. 285).

I den nu gällande förvaltningslagen (1986:223) förekommer begreppet myndighetsutövning i flera bestämmelser. Lagens användning av begreppet syftar inte till någon saklig ändring i förhållande till motsvarande avgränsning i den äldre förvaltningslagen.

Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning kan förekomma både i form av missgynnande beslut, t.ex. förbud, föreläggande eller liknande, och gynnande beslut, t.ex. tillstånd att bedriva viss verksamhet. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande. Är det fråga om ett missgynnande beslut måste den enskilde rätta sig efter beslutet, eftersom denne annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot honom. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på så sätt att den enskilde måste vända sig till myndigheten för att få t.ex. en viss förmån och att myndighetens tillämpning av de föreskrifter som gäller på området får avgörande betydelse för honom. För att myndighetsutövning skall föreligga krävs även att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma om ett visst förhållande på en författning eller något annat beslut av regeringen eller riksdagen.

Endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut omfattas av begreppet myndighetsutövning. Ärenden som uteslutande avser lämnande av råd eller andra oförbindande besked innefattar inte myndighetsutövning. Inte heller är det fråga om myndighetsutövning när en myndighet avger ett yttrande till en annan myndighet.

Några exempel på ärenden som hos en socialnämnd innefattar myndighetsutövning är ärenden rörande försörjningsstöd eller annat bistånd, vård enligt LVU och medgivande enligt 25 § SoL att få ta emot barn för adoption.

Även om ett ärende hos socialnämnden inte skall mynna ut i något beslut hos nämnden kan nämndens handläggning utgöra ett led i ett ärende som innefattar myndighetsutövning hos en annan myndighet. Enligt en särskild bestämmelse i socialtjänstlagen skall i sådana fall, som nämnts redan i ett tidigare avsnitt, förvaltningslagens regler om bl.a. kommunikation tillämpas hos socialnämnden (se 54 § sista stycket SoL; prop. 1979/80:1 Del A s. 566). Som en följd härav skall en socialnämnd bereda en enskild tillfälle att yttra sig över t.ex. socialnämndens yttrande till en länsstyrelse enligt 3 kap. 8 § körkortsförordningen trots att ärendet inte innefattar myndighetsutövning hos socialnämnden.

**3.2.3 Socialnämndens möjlighet att med stöd av 4 § tredje stycket SoL överlämna en förvaltningsuppgift till t.ex. ett bolag eller en enskild person**  
Som framgår av det tidigare anförda (se punkt 3.1.3) är utövandet av offentlig makt kringgärdat av regler som syftar till att klarlägga det allmännas befogenheter gentemot enskilda och skapa garantier för en rättssäker handläggning av ärenden. Om en uppgift handhas av ett privaträttsligt subjekt i stället för en myndighet kan detta medföra att dessa grundläggande regler sätts ur spel. Det är mot den bakgrunden som man skall se 11 kap. 6 § tredje stycket RF där det anges att det fordras stöd i lag för överlämnande av en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till ett privaträttsligt organ eller en fysisk person.

Enligt 4 § första stycket SoL fullgörs en kommuns uppgifter inom socialtjänsten av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. I bestämmelsen infördes år 1993 ett nytt stycke (tredje stycket) som har följande lydelse.

Kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

I propositionen om Ökad konkurrens i kommunal verksamhet (prop. 1992/93:43) framhölls att bestämmelsen enligt sin dåvarande ordalydelse kunde tolkas så att samtliga uppgifter inom socialtjänsten måste utföras av en kommunal nämnd. Regeringen menade dock att bestämmelsen inte skulle tolkas så snävt och att detta även framgick av rättspraxis. På grund av den oklarhet som rådde borde därför socialtjänstlagen förtydligas. Beträffande den föreslagna utformningen av 4 § tredje stycket SoL anförde regeringen bl.a. följande (prop. s. 21).

Det yttersta ansvaret för kommunens uppgifter enligt socialtjänstlagen kan inte överlåtas på annan. Inom socialtjänsten förekommer i övrigt åtskilliga typiska exempel på myndighetsutövning som alltså inte utan lagstöd kan läggas ut på annan huvudman. Ett sådant exempel är beslut om olika former av bistånd och stödåtgärder inom individ- och familjeomsorgen. Ett annat exempel är tvångsåtgärder enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Beslutsfattande i dessa frågor kan inte läggas ut på entreprenad. Detsamma gäller socialnämndernas uppgifter enligt föräldrabalken i samband med fastställande av faderskap och underhållsbidrag till vissa barn.

Som exempel på uppgifter som socialnämnden kunde sluta avtal med privaträttsliga organ om utförandet av, angavs i propositionen vissa administrativa uppgifter, med förbehåll för att vissa sekretessfrågor kunde behöva lösas, drift av s.k. HVB-hem, barnomsorg (barnomsorgen tillhör numera inte socialtjänsten) samt rådgivande och kurativa uppgifter.

### 3.2.4 Kan socialnämnden överlämna utförandet av utredningar till ett privaträttsligt subjekt?

*Utredning i ärenden som hos socialnämnden innefattar myndighetsutövning*

Handläggningen av ett ärende som hos socialnämnden innefattar myndighetsutövning består av flera olika moment. Hit hör exempelvis åtgärder som att ta emot anmälan eller ansökan, i förekommande fall besluta om att en utredning skall inledas, underrätta den enskilde om att en utredning har inletts, utse en handläggare, överlämna eventuella handlingar till den som skall handlägga ärendet, kontakta de enskilda som berörs av utredningen, inhämta uppgifter från myndigheter och enskilda personer, dokumentera de uppgifter som inhämtas och olika åtgärder under utredningsarbetet, till länsrätten anmäla ett eventuellt behov av offentligt biträde, sammanställa utredningen, delge utredningen med en part, upplysa den enskilde om rätten till företräde inför socialnämnden, föredra ärendet för socialnämnden, fatta beslut och underrätta den enskilde om beslutet.

Ett problem när man diskuterar förutsättningarna för att överlåta utförandet av en utredning till ett privat rättssubjekt är att det kan vara svårt att i praktiken avgränsa

den uppgiften från andra moment i ärendehandläggningen. Att skilja utredningsarbetet från det ansvar som nämnden har för ärendets beredning kan dessutom, inte minst mot bakgrund av de grundläggande principerna för socialtjänstens arbete, inge vissa betänkligheter. Jag vill här erinra om den helhetssyn och kontinuitet som skall präglar arbetet på detta område och peka på bl.a. följande.

Under en utredning enligt 50 § SoL kan uppgifter om den enskilde inhämtas från både myndigheter och personer i den enskildes omgivning. I det stora flertalet fall bedrivs utredningen i samråd med den enskilde. När denne har vänt sig till nämnden och uttryckt ett hjälpbehov förutsätts att han medverkar i utredningen. Att den som berörs av utredningen samtycker till olika utredningsåtgärder innebär inte att inhämtandet av uppgifter är utan problem. Detta framgår inte minst av anmälningar till JO som berör olika frågor om utredningsarbetet (se t.ex. mitt beslut den 30 november 2000, dnr 2530-1999).

Det kan vara svårt att i inledningen av en utredning förutse de olika frågor som kan uppkomma under utredningens bedrivande och det är inte ovanligt att utredningens inriktning kan behöva ändras under arbetets gång. Utredaren har ofta att utifrån sin kompetens och erfarenhet mer eller mindre på eget ansvar bedöma behovet av att höra ytterligare referenter och inhämta utlåtanden från sakkunniga inom något visst område. Under utredningen har handläggaren även att utforma förslag till insatser som kan avvika från de som var aktuella när utredningen inleddes och även kanske försöka få den enskilde att inse att ett hjälpbehov kan föreligga. Utan tvekan har många enskilda fog för att uppfatta utredningen som ett ingrepp i deras liv eftersom den enskildes livsföring kan komma att ifrågasättas i olika hänseenden under utredningsarbetet. Olika behov av stödinsatser kan uppkomma under det att utredningen pågår. Oftast kan de ha direkt samband med den fråga som utredningen avser men så behöver inte alltid vara fallet. Den tjänsteman vid nämndens förvaltning som handlägger utredningen kan ha behörighet att fatta beslut om vissa insatser men i andra fall kan han ha att vidarebefordra en under utredningen gjord framställning om en hjälpinsats till någon annan tjänsteman vid förvaltningen. Det ligger dock i sakens natur att utredaren som regel bör informeras om nämnden beslutar om någon biståndsinsats under handläggningen av ett ärende. Eftersom sekretess i princip inte gäller mellan olika enheter inom socialnämnden finns det inte något hinder för att utredaren hålls informerad om de olika beslut som fattas vid nämnden rörande den som utredningen avser.

Det nu anförda visar det nära samband som finns mellan en utredning och det ansvar som socialnämnden har för att den enskildes behov blir tillgodosett i olika hänseenden. Att lägga ut en utredning enligt t.ex. 50 § SoL ”på entreprenad” kan därför redan av allmänna lämplighetsskäl vara mindre tillfredsställande.

Diskussionen om bestämmelsen i 11 kap. 6 § tredje stycket RF är ett hinder mot att överlämna utredningsuppdrag till privata rättssubjekt har ofta förts utifrån frågan om en utredning enligt 50 § SoL i sig själv utgör myndighetsutövning. Jag vill här först påpeka att vissa åtgärder inom ramen för en sådan utredning otvivelaktigt är

myndighetsutövning (se t.ex. 32 § LVU). Bedömningen av huruvida grundlagsbestämmelsen hindrar att nämnden i övrigt överlåter utredningsuppdrag till privata rättssubjekt kompliceras av att själva begreppet förvaltningsuppdrag inte är entydigt.

När man för socialtjänstens del skall ange vad som är en förvaltningsuppdrag kan man söka ledning av i första hand 5 § SoL och de övriga regler i socialtjänstlagen och därtill anknytande lagstiftning som preciserar nämndens uppgifter. Som exempel på typiska förvaltningsuppdrag inom socialtjänsten framträder då bl.a. nämndens verksamhet vad gäller handläggningen av frågor om ekonomiskt bistånd eller andra biståndsinsatser för enskilda samt de uppgifter som följer av de särskilda tvångslagarna LVM och LVU.

När det gäller tolkningen av vad som i 11 kap. 6 § tredje stycket RF avses med en förvaltningsuppdrag å ena sidan och en förvaltningsuppdrag som innefattar myndighetsutövning å andra sidan kan diskuteras om bestämmelsen tar sikte på de olika slag av ärenden/uppgifter som en myndighet har att handlägga eller på delar av ett ärende såsom ett ärendes beredning kontra beslut i samma ärende. Huruvida det är möjligt för socialnämnden att till ett privat rättssubjekt överlämna en uppdrag att utföra en utredning kan därför inte besvaras enbart utifrån frågan om själva utredningen innefattar myndighetsutövning eller ej. Den primära frågan är om det över huvud taget är möjligt att vid tillämpningen av grundlagsbestämmelsen dela upp handläggningen av ett ärende som innefattar myndighetsutövning i olika delar.

Om socialnämnden enligt ett "entreprenadavtal" skulle överlämna hela eller delar av ärendehandläggningen till en utomstående skulle detta medföra att de rättssäkerhetsintressen som 11 kap. 6 § tredje stycket RF skall skydda skulle åsidosättas. Jag har under punkt 3.1.3 redovisat regler som avser att skapa garantier för en rättssäker handläggning av ärenden. Om socialnämnden skulle anlita en utomstående att utföra utredningar enligt 50 § SoL i ärenden som innefattar myndighetsutövning hos socialnämnden skulle bestämmelserna om t.ex. dokumentation, sekretess, partsinsyn, jäv, tjänstefelsansvar och tillsyn helt eller delvis sättas ur spel. Det är inte möjligt att göra de aktuella bestämmelserna direkt tillämpliga genom ett avtal mellan socialnämnden och "entreprenören". Vissa frågor som rör t.ex. tjänstefelsansvaret eller det allmännas tillsyn kan parterna över huvud taget inte disponera över i ett civilrättsligt avtal. Jag vill även peka på att svåra gränsdragningsproblem kan uppstå när det gäller att bedöma om de handlingar som entreprenörer hanterar utgör allmänna handlingar (se bl.a. RÅ 1989 ref. 29 och RÅ 1992 not 124). Problemet torde göra sig särskilt gällande om det gäller journalanteckningar och handlingar som entreprenören själv upprättar inom ramen för utredningsuppdraget.

Det går inte att bortse från dessa konsekvenser när grundlagsbestämmelsen skall tolkas. Bestämmelsen kan därvid enligt min mening inte ges annan innebörd än att stadgandet tar sikte på hela handläggningen av ett ärende. Beredningen av och beslutet i ärendet måste i princip anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppdrag. Om ärendet (förvaltningsuppdraget) innefattar

myndighetsutövning hos socialnämnden kan nämnden enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF inte överlämna handläggningen av det till ett privaträttsligt subjekt om det inte finns stöd härför i lag. När det gäller socialtjänsten finns inte något sådant lagstöd. Det är därför inte möjligt för socialnämnden att till t.ex. ett bolag överlämna en uppgift att utföra utredningar enligt 50 § SoL.

*Utredning i ärenden som hos socialnämnden inte innefattar myndighetsutövning*

Jag har tidigare nämnt att en socialnämnd i vissa fall är skyldig att avge ett yttrande till en annan myndighet. Ärendet hos den andra myndigheten torde i de fallen innefatta myndighetsutövning. Exempel på en bestämmelse om socialnämndens skyldighet att yttra sig är 3 kap. 8 § körkortsförordningen. Yttrandet syftar inte till något beslut hos socialnämnden och ärendet hos nämnden innefattar således inte myndighetsutövning (prop. 1979/80:1 Del A s. 566). Rättssäkerhetsintresset motiverar dock att reglerna om bl.a. insyn och kommunikation tillgodoses hos socialnämnden även i dessa ärenden. I 54 § tredje stycket SoL föreskrivs därför att bestämmelserna i förvaltningslagen om bl.a. partsinsyn skall gälla också i sådana fall.

Eftersom yttranden i t.ex. körkortsärenden inte innefattar myndighetsutövning hos socialnämnden skulle det i och för sig inte föreligga något hinder enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF mot att överlämna uppgiften att yttra sig till ett privaträttsligt organ. Detta medför dock inte att socialnämnden kan göra så. Det finns nämligen andra begränsningar för vilka uppgifter som en myndighet inom det specialreglerade kommunala området kan lämna till annan att utföra än den som följer av grundlagsbestämmelsen.

När den nuvarande kommunallagen infördes togs i 3 kap. 16 § in en bestämmelse om att kommuner och landsting genom beslut av fullmäktige får lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse. Efter lagändring sägs numera att vården av en uppgift får lämnas över efter beslut av kommunfullmäktige och en uppgift får överlämnas även till en fysisk person (prop. 1993/94:188 särskilt s. 39). I bestämmelsens andra stycke erinras om att vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § RF får överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

I propositionen till kommunallagen (prop. 1990/91:117) anfördes att det skulle vara vanskligt att åstadkomma en helt preciserad avgränsning när det skall vara tillåtet att lämna över vården av en kommunal angelägenhet till ett privaträttsligt organ. Värdet av en allmänt formulerad bestämmelse bedömdes som ringa. Enligt propositionen var de begränsningar som fanns för att överlämna uppgifter till ett privaträttsligt organ tillräckliga. I propositionen påpekades att den kommunala kompetensen satte en gräns för när en kommun kunde överlämna en förvaltningsuppgift till bl.a. ett bolag. Det framhölls att det också fanns begränsningar på de specialreglerade områdena och för ärenden som innefattar myndighetsutövning (prop. 1990/91:117 s. 51).

Vid konstitutionsutskottets behandling av propositionen inhämtades ett yttrande från Lagrådet. Enligt Lagrådets uppfattning borde bestämmelsen om kommunala företag inledas med en uttrycklig bestämmelse om kommuners och landstings möjlighet att överlämna vården av en kommunal angelägenhet till ett privaträttsligt subjekt och en erinran om den inskränkande regeln i 11 kap. 6 § RF (konstitutionsutskottets betänkande 1990/91:KU38 s. 161).

Konstitutionsutskottet delade Lagrådets mening, och den av Lagrådet föreslagna bestämmelsen infördes även i lagen. Konstitutionsutskottet anförde i denna del bl.a. följande (utskottsbetänkandet s. 43).

En första grundläggande princip är självfallet att den verksamhet som överlämnas till ett privaträttsligt organ skall falla inom den kommunala kompetensen. – – – En ytterligare begränsning gäller på de specialreglerade områdena. En kommunal angelägenhet får i princip inte överlåtas till ett särskilt rättssubjekt om det i en författning har angivits att ett visst kommunalt organ skall handha denna.

I det förgående (avsnitt 3.2.3) har jag kortfattat redogjort för tillkomsten av 4 § tredje stycket SoL. Vid införandet av bestämmelsen framhölls att socialnämnden inte utan stöd i lag kunde överlämna en uppgift som innefattade myndighetsutövning till ett privaträttsligt organ eller en enskild person. Detta ansågs dock inte vara den enda begränsningen i socialnämndens möjlighet att överlämna en förvaltningsuppgift. I propositionen framhölls att en kommun inte med t.ex. ett bolag kunde träffa avtal om att bolaget skulle utföra en uppgift för kommunens räkning som låg utanför den kommunala kompetensen. En kommun kan således inte anlita ett bolag för åtgärder som den inte själv får vidta. Regeringen anförde vidare bl.a. följande (prop. 1992/93:43 s. 5).

En ytterligare begränsning gäller på de specialreglerade områdena. En kommunal angelägenhet får i princip inte överlåtas till ett särskilt rättssubjekt, om det i en författning har angivits att ett visst kommunalt organ skall handha detta. Det utsluts dock inte att vissa delar av en specialreglerad uppgift, t.ex. vissa driftsfrågor eller andra verkställighetsuppgifter, kan bedrivas i privaträttsliga former. Möjligheterna till detta är främst beroende av hur speciallagstiftningen är utformad inom det aktuella området.

En förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning får överlämnas till ett privaträttsligt subjekt bara om det finns lagstöd för detta. Detta följer av 11 kap. 6 § regeringsformen. Också andra författningsbestämmelser kan innebära att verksamheten skall bedrivas i viss form.

Såvitt framgår av förarbetena till ändringen av 4 § SoL var syftet inte att socialnämnden skulle kunna överlåta olika utredningsuppgifter till privaträttsliga subjekt. Enligt propositionen var avsikten med lagändringen närmast att tydliggöra socialnämndens möjlighet att anlita entreprenörer när det gällde vissa administrativa uppgifter, verkställighetsfrågor, rådgivning och kurativa uppgifter. Att så var fallet framgår även av Lagrådets yttrande över lagförslaget. Lagrådet anförde att ändringen inte innebar någon principiell utvidgning av utrymmet för anlåtande av privata entreprenörer utan att förslaget närmast kunde ses som ett förtydligande av den ordning som redan gällde (a. prop. s. 35).

Om det enligt lag eller annan författning åligger socialnämnden att yttra sig med anledning av begäran från domstol eller annan myndighet är detta uppenbarligen en

uppgift som det ankommer på nämnden att själv svara för. Den uppgiften kan enligt det nyss sagda inte läggas ut på "entreprenad". När det gäller att skilja mellan yttrandet och den utredning som ligger till grund för yttrandet gör sig samma hänsyn gällande som när det gäller ärenden som innefattar myndighetsutövning. Jag kan således inte finna annat än att det inte heller när det gäller ärenden av nu aktuellt slag, trots att de inte innefattar myndighetsutövning hos nämnden, finns förutsättningar för att överlämna utredningen till ett privaträttsligt subjekt.

#### *Vårdnadsutredningar m.m.*

En domstol som handlägger ett mål eller ärende angående vårdnad, boende eller umgänge skall enligt 6 kap. 19 § första stycket föräldrabalken (FB) se till att frågorna blir tillbörligt utredda. Innan rätten avgör ett sådant mål skall socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Har nämnden tillgång till upplysningar som kan vara av betydelse för frågans bedömning är nämnden enligt 6 kap. 19 § andra stycket FB skyldig att lämna rätten sådana upplysningar. Om det behövs utredning utöver vad som sägs i den bestämmelsen får rätten uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att *utse någon att verkställa den* (6 kap. 19 § tredje stycket FB).

Tidigare gällde att rätten kunde anmoda socialnämnden att yttra sig i en vårdnadsfråga. Syftet med att nämnden inte längre skulle yttra sig utan endast utse någon att verkställa en utredning var att effektivisera och påskynda utredningsförfarandet i tvisterna (prop. 1990/91:8 s. 44). Ändringen har föranlett oklarhet när det gäller bl.a. skyldigheten att kommunicera en vårdnadsutredning och rätten till insyn i utredningsarbetet (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 363 och 2000/01 s. 317).

Att det i bestämmelsen sägs att socialnämnden skall utse *någon* att utföra utredningen skulle i och för sig kunna tas till intäkt för att nämnden till utredare kan välja en lämplig person, dvs. även en privat utredare. Detta synes dock inte ha varit lagstiftarens avsikt. Såvitt framgår av förarbetena har nämligen lagstiftaren förutsatt att utredningen skulle utföras av en tjänsteman vid nämndens förvaltning. I propositionen anfördes bl.a. följande (s. 44 f.).

Eftersom det inte blir fråga om något yttrande från socialnämndens sida blir det inte aktuellt med någon "process" inför nämnden. Denna får i princip inte annan befattning med saken än att såsom arbetsgivare för den tjänsteman som nämnden utser att utföra utredningen. Sedan kan tjänstemannen rapportera direkt till domstolen. Detta innebär naturligtvis ingen inskränkning i socialnämndens rätt att bestämma vilka uppgifter som skall läggas på dess tjänstemän eller nämndens möjligheter att kontrollera att arbetet bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Att tjänstemän inom socialtjänsten rapporterar direkt till en domstol förekommer redan i andra sammanhang, se t.ex. 21 kap. 2 § föräldrabalken.

Avsikten med ändringen i föräldrabalken var att förenkla handläggningen av vårdnadsutredningarna vid socialnämnden och att socialnämnden som regel inte skulle behöva befatta sig med själva utredningen. Tolkningen av begreppet "någon" måste göras utifrån syftet med ändringen och med beaktande av det nyss återgivna uttalandet i förarbetena. Jag kan därför inte finna annat än att vad som



anförts i det förgående avsnittet gäller även för de utredningar som utförs på uppdrag av domstol enligt 6 kap. 19 § FB. Enligt min mening är det således inte rättsenligt att lägga ut ett sådant utredningsuppdrag på "entreprenad".

När det gäller uppdrag till "något annat organ" att utse någon att verkställa en utredning kan jag hänvisa till proposition 1990/91:8 s. 66.

### **3.3 Finns det andra möjligheter för socialnämnden att anlita "externa utredare"?**

Enligt den uppfattning som jag har uttalat i det förgående kan en socialnämnd inte genom ett entreprenadavtal överlämna till ett privat rättssubjekt, oavsett om det är en juridisk eller fysisk person, att utföra sådana utredningar som det här är fråga om. Jag skall i detta avsnitt i korthet behandla förutsättningarna för att anlita sådan arbetskraft som i arbetsrättsliga sammanhang brukar benämnas beroende eller osjälvständiga uppdragstagare.

I 7 a § SoL stadgas att det för utförandet av socialnämndens uppgifter skall finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Bestämmelsen är allmänt formulerad. Den syftar dock till att framhålla betydelsen av att upprätthålla en hög kompetens inom socialtjänsten och att det – med hänsyn till socialtjänstens vitt skilda uppgifter – skall finnas personal med olika bakgrund och erfarenhet. Med personal torde i sammanhanget avses personer som är anställda av kommunen. En anställning gäller enligt huvudregeln tills vidare. En möjlighet att tidsbegränsa en anställning finns enligt 5 § lagen (1982:80) om anställningsskydd vid bl.a. tillfällig arbetsanhopning. En kommun anses emellertid, liksom andra arbetsgivare, ha möjlighet att anlita uppdragstagare för att utföra en viss arbetsuppgift. I något sammanhang har i lagstiftningen även förutsatts att en kommun skall kunna anlita uppdragstagare. Jag vill här peka på bl.a. 5 § lagen (1997:297) om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor (prop. 1996/97:90 s. 44 f.).

Det finns olika typer av uppdragstagare. En del har en mycket lös anknytning till sin uppdragsgivare och är närmast att jämföra med entreprenörer medan andra kan vara så nära knutna till uppdragsgivarens verksamhet att de kan betraktas som införlivade i dess organisation. Som regel råder det inte någon osäkerhet om huruvida en person är arbetstagare eller uppdragstagare. Om det skulle uppkomma en tvist i detta hänseende får frågan ytterst lösas enligt de regler som finns på det arbetsrättsliga området. I förevarande sammanhang är det emellertid snarast gränsdragningen mellan olika slag av uppdragstagare som är av intresse.

En uppdragstagares anknytning till en myndighet har betydelse i bl.a. sekretesshänseende. I sekretesslagen finns regler om sekretess i det allmänna verksamhet. Enligt huvudregeln gäller lagen således inte den som är anställd hos ett privat företag eller i övrig privat verksamhet. I 1 kap. 6 § SekrL stadgas dock följande.

Förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift gäller för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd samt för person som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för

det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid har fått kännedom om uppgiften.

Den som gentemot en myndighet har åtagit sig att tillverka något eller en entreprenad eller liknande prestation får visserligen betraktas som uppdragstagare. Uppdragets samband med myndighetens verksamhet framstår emellertid i sådana fall som så löst att det skulle te sig främmande att beteckna uppdragstagaren som en offentlig funktionär. Sekretesslagen är följaktligen inte tillämplig på sådana självständiga uppdragstagare, som visserligen har fått uppgifter sig anförtrodda av myndigheten men som handlar i eget namn och utåt framstår som utrustade med egen kompetens.

Sekretesslagen blir däremot tillämplig på uppdragstagare hos en myndighet som har sådan anknytning till myndigheten att de kan sägas delta i dennas verksamhet. Med myndighetens verksamhet avses enligt förarbetena till sekretesslagen myndighetens egentliga verksamhet, dvs. den som framgår av eller kan utläsas av myndighetens instruktion eller av annan författning. När det gäller i vilka fall en uppdragstagare har en sådan anknytning till myndighetens verksamhet att han omfattas av tystnadsplikt enligt sekretesslagen anförde föredragande statsrådet vid tillkomsten av sekretesslagen följande (prop. 1979/80:2 Del A s. 127; jfr prop. 1981/82:186 s. 41 f.).

Inte sällan finns föreskrift om att viss befattning i myndighets organisation skall vara besatt med uppdragstagare. Är så inte fallet, måste det i allmänhet likväl antas att en uppdragstagare har den behövliga anknytningen till en viss myndighet, om den uppgift som han utför vanligen ankommer på tjänsteman eller annan befattningshavare vid myndigheten eller i varje fall naturligen skulle kunna handhas av en sådan befattningshavare.

Självfallet är det endast uppdragstagare som är fysiska personer som, i sekretesshänseende, skall jämföras med arbetstagare hos en myndighet.

Som exempel på uppdragstagare som omfattas av sekretesslagen angavs i förarbetena till lagen, såvitt nu är av särskilt intresse, bl.a. kontaktpersoner inom socialtjänsten, personer som ställt sig till socialvårdens förfogande med s.k. kontrakterade familjehem, barnavårdsmän, konsulter av olika slag och tolkar (prop. s. 128).

En utredning enligt 50 § SoL utförs vanligen av en anställd vid socialförvaltningen eller skulle kunna utföras av en sådan. För det fall en uppdragstagare anlitas för att utföra uppgiften är det således inte fråga om att uppdragstagaren skall tillföra några särskilda expertkunskaper. Under förutsättning att uppdragstagaren är en fysisk person och knyts till den uppdragsgivande myndigheten på sådant sätt att han eller hon kan sägas delta i myndighetens "normala" verksamhet kommer reglerna om sekretess i sekretesslagen att bli direkt tillämpliga. En uppdragstagares anknytning till en myndighet har emellertid inte betydelse endast för tillämpningen av sekretesslagen. Om det finns en sådan knytning kommer nämligen de handlingar som uppdragstagaren tar emot och upprättar inom ramen för sitt uppdrag att utgöra allmänna handlingar i myndighetens verksamhet och han kommer att omfattas av tjänstefelsansvaret. Även de övriga bestämmelser som jag redovisat i avsnitt 3.1.3

kommer att bli tillämpliga eftersom uppdragstagare med den fasta anknytning till myndigheten som jag här förutsätter, blir att betrakta närmast som en befattningshavare vid denna. Självfallet kommer uppdragstagaren också att i sitt arbete stå under ledning av ansvarig tjänsteman vid förvaltningen. Det kan dock noteras att det får anses råda oklarhet om huruvida reglerna om jäv gäller för honom eftersom kommunallagens regler härom gäller för förtroendevalda och *anställda* (se även bestämmelsen i 6 kap. 33 § kommunallagen angående delegation).

Enligt min mening finns det således utrymme för socialnämnderna att utifrån offentligrättsliga aspekter använda s.k. beroende eller osjälvständiga uppdragstagare för att utföra utredningar inom socialtjänsten. Jag vill dock påpeka att de frågor som härvid kan uppkomma i arbetsrättsligt hänseende ligger utanför vad som behandlas inom ramen för detta beslut.

### **3.4 Några kommentarer till socialnämndernas remissyttranden**

Socialnämnderna har i sina remissyttranden hit förklarat att de inte har lagt ut någon utredningsverksamhet på entreprenad utan att avsikten har varit att den utomstående utredaren skulle knytas till nämnden så att denne fick anses utgöra en del av nämndens organisation.

Vid utredningen har kommit fram att det finns väsentliga skillnader när det gäller i vilken utsträckning socialnämnderna har använt sig av sådana uppdragstagare som, något oegentligt, har kommit att benämnas konsulter. Gottsunda kommunalnämnd i Uppsala kommun har anlitat sådana vid 150 tillfällen under åren 1999–2000 medan Socialnämnden i Härnösand anlitat en extern utredare vid ett tillfälle under de senaste 25 åren. Remissvaren ger vid handen att utomstående utredare har anlitats främst när det gäller barnavårdsärenden och familjerättsliga ärenden som vårdnads- och adoptionsutredningar. En nämnd har även anlitat sådana utredare när det gäller yttranden i s.k. körkortsärenden. Som förklaring till att socialnämnderna har anlitat utomstående som utredare har anförts bl.a. arbetsituationen vid förvaltningen, risk för jäv på grund av en enskilds anknytning till socialnämnden och att det funnits någon form av ”konflikt” med den som berörts av utredningen.

Socialnämnderna har, som redan framgått, framhållit att de utomstående personer som anlitats för att utföra utredningar har arbetat som ”uppdragstagare”. De avtal som jag tagit del av ger emellertid vid handen att de som regel träffats inte direkt med den enskilde uppdragstagaren utan mellan socialnämnden och ett bolag/företag. Avtalen har utformats på olika sätt. I några fall har bolag åtagit sig att ställa en angiven person till socialnämndens förfogande för att utföra en viss utredning (se bilaga A). I andra fall har avtalen utformats mer allmänt på så sätt att det anges att företaget under en viss tid skall utföra utredningar åt socialnämnden (se bilaga B). Några avtal utgör, förenklat uttryckt, en blandning av de båda avtalstyperna (bilaga C).

Min avsikt har varit att belysa frågan om det finns *rättsliga* förutsättningar för att en socialnämnd skall kunna anlita utomstående som utredare och vissa rättssäkerhetsfrågor som uppkommer om en utredning utförs av någon som inte är anställd av eller har någon befattning vid socialnämnden. Mot bakgrund av syftet med min utredning är jag däremot återhållsam med att, i det enskilda fallet, närmare uttala mig om de berörda socialnämndernas avtal med externa utredare. Det förhållandet att avtal om utredningsuppdraget inte träffats mellan socialnämnden och den som skulle utföra utredningsarbetet föranleder emellertid särskilda frågor som jag finner anledning att kommentera.

Ett bolag kan inte ges i uppdrag att utföra en utredning för socialnämndens räkning. Däremot kan det finnas utrymme för socialnämnden att träffa ett avtal med ett bolag om att bolaget skall ställa en viss person till nämndens förfogande. En sådan person kan nämligen i vissa situationer omfattas av sekretesslagens regler. Vid tillkomsten av sekretesslagen uttalades härom bl.a. följande (prop. 1979/80:2 del A s. 128; jfr prop. 1981/82:186 s. 41).

Sekretesslagen gäller i princip inte den som är anställd hos ett privat rättssubjekt. Om myndighet har träffat avtal t.ex. med ett enskilt företag, kan det emellertid som framhålls i promemorian i undantagsfall te sig naturligt att arbetstagare hos motparten får lyda under bestämmelse i sekretesslagen. Jag syftar här bl.a. på sådana fall som riksrevisionsverket tar upp i sitt remissyttrande, nämligen då arbetstagaren ställs till myndighetens förfogande och deltar i dess verksamhet på samma sätt som om myndigheten hade ingått uppdragsavtal med vederbörande själv. Med tanke på sådana och liknande fall gäller 7 § (motsvarar 6 § i lagen; JO:s anmärkning) även den som på "annan liknande grund" deltar i myndighets verksamhet.

Att ett bolag åtar sig att ställa en person till socialnämndens förfogande innebär inte att den personen har ett uppdrag hos myndigheten i den mening som begreppet har i 1 kap. 6 § SekrL. Däremot kan en sådan person vid tillämpning av sekretesslagen kunna anses som en offentlig befattningshavare om han på "annan liknande grund" deltar i myndighetens verksamhet. Om så är fallet bör han kunna likställas med s.k. osjälvständiga eller beroende uppdragstagare även i de hänseenden jag har behandlat tidigare. Enligt min mening torde det därför finnas utrymme för en socialnämnd att till sig knyta en "utredare" genom ett avtal med ett bolag om att bolaget ställer personen till nämndens förfogande. En förutsättning härför är att utredaren, om uppdragsavtal hade träffats med honom själv, varit att betrakta som en befattningshavare vid nämndens förvaltning.

I konsekvens med vad som har anförts får ett avtal, enligt vilket ett bolag åtar sig att ställa en "utredare" till nämndens förfogande, inte utformas så att det ger bolaget rätt att avgöra vem som skall utföra utredningen utan det måste bestämmas genom avtalet. Om den som skall utföra utredningen inte har deltagit vid avtalets tillkomst måste socialnämnden dessutom träffa en särskild överenskommelse med denne rörande utredningens utförande. I annat fall kan inte nämnden vara förvissad om att utredaren är införstådd med under vilka förhållanden som han bedriver sitt arbete. Enligt min mening är det en lämplig ordning att den som skall utföra en utredning på uppdrag av socialnämnden alltid erhåller någon form av förordnande av socialnämnden. Det är för övrigt en ordning som lagstiftaren anvisat i andra sammanhang [se 6 § andra stycket lagen (1987:24) om kommunal

parkeringsövervakning, 22 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl., 61 a § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och 23 a § polislagen (1984:387)].

Flera av de avtal som jag har tagit del av i detta ärende ger utseendemässigt intryck av att ha utarbetats av de bolag/företag som socialnämnderna har träffat avtal med. Härav kan möjligen den slutsatsen dras att socialnämnderna inte alltid för egen del analyserat hur avtalen bör utformas. I några fall synes detta ha fått till följd att avtalstexten och nämndens här redovisade avsikt med avtalet inte stämmer helt överens. Frågorna om avtalens närmare utformning är inte helt enkla. Hur avtalen skall utformas måste bli föremål för närmare överväganden av nämnderna om de avser att i framtiden anlita uppdragstagare.

Frågan om gränsdragningen mellan att uppdra åt någon att utföra en utredning och att inhämta ett expertutlåtande har berörts i några yttranden. Som exempel kan nämnas Maria – Gamla stans stadsdelsnämnd som i sitt remissyttrande anfört att den enhet vid stadsdelsförvaltningen som utför utredningar angående barn och ungdomar under år 2000 har ”upphandlat” utredningar i tre ärenden och att det då har varit fråga om barnpsykiatriska utredningar. Jag vill med anledning härav understryka att socialnämnden i en utredning har möjlighet att inhämta expertsynpunkter. När det gäller en utredning om socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd eller stöd framgår detta av 50 a § SoL. I ett sådant ärende kan barnet till och med placeras i ett s.k. utredningshem. Utredningen vid ett sådant hem torde som regel avse en särskild fråga, t.ex. att genom observationer försöka klarlägga relationen mellan ett barn och dennes föräldrar. Att inhämta ett sådant expertutlåtande utgör ett led i socialnämndens utredning. De frågor jag behandlat i detta beslut äger därför i princip inte giltighet på sådana utredningsåtgärder.

### **3.5 Sammanfattning**

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF kan förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag. Enligt min mening kan bestämmelsen inte ges annan innebörd än att stadgandet tar sikte på hela handläggningen av ett ärende. Beredningen av och beslutet i ärendet måste i princip anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Om ärendet (förvaltningsuppgiften) innefattar myndighetsutövning hos socialnämnden kan nämnden enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF inte överlämna handläggningen av det till ett privaträttsligt subjekt om det inte finns stöd härför i lag. När det gäller socialtjänsten finns inte något sådant lagstöd. Det är därför inte möjligt för socialnämnden att till t.ex. ett bolag överlämna en uppgift att utföra utredningar enligt 50 § SoL.

Utredningar inom socialtjänsten som syftar till att utgöra underlag för sådana yttranden som socialnämnden enligt lag eller annan författning är skyldig att lämna till annan myndighet, t.ex. till länsstyrelse, ingår som ett led i en förvaltningsuppgift som hos socialnämnden inte innefattar myndighetsutövning.

Det föreligger ändå hinder mot att överlämna sådana utredningar till ett privat rättssubjekt. Detta beror på att det finns andra begränsningar än det ovan angivna grundlagsstadgandet för vilka uppgifter som en myndighet inom det s.k. specialreglerade kommunala området kan överlämna till utomstående. Skyldigheten att yttra sig till en annan myndighet åvilar socialnämnden själv, och uppgiften kan inte lämnas över till någon annan. När det gäller att skilja mellan själva yttrandet och den utredning som ligger till grund för yttrandet gör sig samma hänsyn gällande som när det gäller ärenden som innefattar myndighetsutövning.

Enligt 6 kap. föräldrabalken gällde tidigare att domstolen kunde anmoda socialnämnden att yttra sig i en vårdnadsfråga. Numera gäller dock att nämnden själv inte yttrar sig i frågan utan nämndens skyldighet är begränsad till att på begäran av domstol utse någon att verkställa en vårdnadsutredning. Såvitt framgår av förarbetena till lagändringen förutsattes därvid att utredningen skulle utföras av en tjänsteman vid förvaltningen. En vårdnadsutredning är således en sådan förvaltningsuppgift som åvilar nämnden, och uppgiften kan därför, enligt vad som anfördes i det föregående stycket, inte lämnas ut på entreprenad.

Vad som nu har sagts innebär att en kommun inte kan överlämna sådana utredningsuppdrag som är aktuella i detta ärende till ett bolag eller annat privaträttsligt subjekt. Detta gäller även om kommunen i och för sig behåller huvudansvaret för att uppgiften utförs. Kommunen har däremot möjlighet att anlita uppdragstagare som är fysiska personer och som knyts till myndigheten på ett sådant sätt att de kan anses delta i dess verksamhet. En sådan uppdragstagare förutsätts stå under myndighetens arbetsledning och utföra arbetsuppgifter som normalt ankommer på en anställd. Bestämmelserna i sekretesslagen blir därmed direkt tillämpliga på uppdragstagaren. Vidare gäller förvaltningslagens regelsystem för hans eller hennes arbete, och de handlingar som uppdragstagaren upprättar anses ha tillkommit i myndighetens verksamhet och därmed vara allmänna. Även andra grundläggande regler, t.ex. bestämmelserna i brottsbalken om tjänstefelsansvar och i skadeståndslagen om det allmännas skadeståndsansvar, blir direkt tillämpliga i förhållande till en sådan uppdragstagare eller någon som på annan liknande grund deltar i myndighetens verksamhet. Han står även under min tillsyn i den del han utför arbete åt socialnämnden.

Utredningen har visat att kommunerna genomgående inte har avsett annat än att knyta sådana s.k. osjälvständiga uppdragstagare till sig som avses i det föregående stycket. En genomgång av inhämtade avtal ger dock vid handen att flera av dem helt eller delvis har ett sådant innehåll att det kan ifrågasättas om denna avsikt har avspeglats på ett korrekt sätt. Kommunerna måste därför, om de vill anlita uppdragstagare i sin verksamhet, noga överväga hur uppdragsavtalen skall utformas för att uppfylla de krav som ställs i konstitutionellt hänseende och de krav som måste ställas också i arbetsrättsligt hänseende.

I remissyttrandena har berörts frågor om kontinuitet och helhetssyn vid handläggningen av ärendena. Frågorna är av central betydelse för utredningarnas kvalitet, och konsekvenserna för de berörda enskilda måste naturligtvis beaktas när

socialnämnden väljer att anlita en utomstående som utredare. Jag utgår från att socialnämnderna är uppmärksamma på frågan. Det är därvid ett absolut krav att den helhetssyn som skall präglade socialtjänstens verksamhet inte äventyras genom anlitaandet av uppdragstagare. Inom ramen för detta ärende finns det inte skäl för mig att göra något ytterligare uttalande i denna del.

Jag har i detta beslut behandlat frågor som gäller sekretessen för olika uppdragstagare. Eftersom det för närvarande pågår en översyn av sekretesslagen finner jag skäl att tillställa Offentlighets- och sekretesskommittén en kopia av beslutet. Enligt min mening råder viss oklarhet om huruvida bl.a. reglerna om jäv i kommunallagen är tillämpliga på en uppdragstagare som utför arbete i ett ärende hos en kommunal myndighet. Jag finner därför även skäl att tillställa Justitiedepartementet en kopia av beslutet. Vidare överlämnas en kopia av beslutet till Socialdepartementet för kännedom.