

## **På JO:s initiativ upptagen fråga om vissa arbetslöshetskassor överlämnat uppgifter som innefattar myndighetsutövning till fackförbund**

---

### **Initiativet**

Enligt en remiss den 3 mars 2000 anmodades Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) att lämna upplysningar och yttrande enligt följande den 28 februari 2000 upprättade promemoria.

I en artikel i Dagens Nyheter den 29 december 1999 uppgavs att det förekommer att beslut i ärenden rörande arbetslöshetsersättning fattas av personal som är anställd av fackförbund i stället för av handläggare vid arbetslöshetskassorna.

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen får förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning överlämnas till enskilt subjekt endast med stöd av lag. Beslutsfattande i ärenden enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring innefattar myndighetsutövning. Myndighetsutövningen har enligt nämnda lag överlämnats till arbetslöshetskassorna. Något stöd i lag för överlämnande av uppgiften till fackförbunden från kassorna finns inte.

/ --- /

### **Utredning**

AMS åberopade följande yttrande av Försäkringsenheten vid AMS.

Det utmärkande för arbetslöshetskassorna, som i princip är enskilda rättssubjekt, är myndighetsutövning, dvs. administration av allmänna medel enligt regler som i allt väsentligt fastställts av statsmakterna. Kassornas förhållande till medlemmarna kan i viss utsträckning karaktäriseras som rent privat föreningsrättsligt och kassorna har ansetts kunna räknas till gruppen ”fristående offentligrättsliga subjekt”. Kassorna har inte inrangerats i myndighetssfären.

I regeringsformen 11 kap 6 § anges att förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning skall det ske med stöd av lag. Överlämnandet till arbetslöshetskassorna har skett genom lagen om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

Förbudet att utan lagstöd överlämna uppgift som innefattar myndighetsutövning innebär att en arbetslöshetskassa inte utan stöd av lag kan överlämna myndighetsutövningen till en annan organisation eller enskild. Det finns inget lagligt stöd för en arbetslöshetskassa att överlämna sin rätt till myndighetsutövning till annan.

Arbetslöshetskassornas uppbyggnad och administration är inte helt enhetlig som framgår av tidigare efter begäran från JO översända upplysningar. Vissa kassor har

vad som kan kallas en central administration och andra har en lokal administration. I en kassa med central organisation fattas normalt alla beslut som rör arbetslöshetsersättning av handläggare vid huvudkontoret, medan ansökningarna tas emot av de s.k. redogörarna vid respektive närliggande fackförbund. Om en kassa har lokal administration lämnas ansökningarna in till kassans lokalkontor, där också ersättningsbesluten fattas.

Det är inte ovanligt att de som i kassans namn utövar myndighetsutövning är formellt anställda av förbundet som ju är en annan organisation än arbetslöshetskassan. Det har således sedan lång tid förekommit att myndighetsutövning i arbetslöshetskassans namn utövats av personer formellt anställda i andra organisationer. Redogörare och andra handläggare kan vara anställda av kassan, av närliggande förbund eller ha delad anställning. Det är skilda förhållanden i kassorna och är svåröverskådligt. Till de angivna tjänsterna är dessutom kopplade olika arbetsuppgifter i de skilda kassorna, i vissa kassor är de angivna handläggarna endast mottagare av handlingar och har eventuellt som uppgift att begära in komplettering i inkomna ärenden, i andra kassor kan det vara fråga om både handläggning och beslutsfattande.

Det är anställningsförhållandet som normalt binder tjänstemannen till en organisation. Den som inte har ett anställningsförhållande tillhör normalt sett inte organisationen. På arbetslöshetsförsäkringens område har dock alltsedan arbetslöshetsförsäkringen år 1935 blev en statlig angelägenhet myndighetsutövning i en kassas namn utövats av personal anställd av närliggande förbund. Förhållandena att myndighetsutövande personer inte är anställda direkt av kassan har således förelegat under mycket lång tid och det ligger nära till hands att förhållandena accepterats som sedvanerättsligt grundade och att det uppfattats som att en godtagbar koppling till arbetslöshetskassan förelegat. Det har inte uppfattats på annat sätt än att det är arbetslöshetskassan som varit myndighetsutövare och att de nu ifrågavarande handläggarna handlagt ärenden i kassans namn och på kassans uppdrag. Det föreligger således avtal mellan kassa och förbund där kassan köper tjänster av förbundet bl.a. i form av nu ifrågavarande uppgifter. AMS anser dock numera att företeelsen inte är formellt riktig och att det inte är godtagbart att låta förhållandena fortsätta även om de förelegat utan invändningar sedan tillkomsten av den "allmänna" arbetslöshetsförsäkringen.

Av arbetslöshetskassan i rollen som utövare av myndighet måste krävas att grundläggande krav är uppfyllda. Personer som fattar beslut i arbetslöshetskassans namn skall således för att vara formellt berättigade till myndighetsutövning vara anställda av arbetslöshetskassan. Ett tänkbart resultat av överlämnande av myndighetsutövning till annan som skett utan lagstöd kan vara att ett beslut upphävs av domstol efter en prövning av beslutsdelegationens giltighet. Det föreligger inget sådant känt rättsfall i ärende rörande arbetslöshetsförsäkring.

En organisation (t ex en arbetslöshetskassa) får således inte delegera sin beslutsrätt till en annan organisation (t ex ett fackförbund) men det är enligt AMS uppfattning de facto vad som sedan länge (sedan 1935) skett och accepterats av alla inblandade parter. AMS anser att tiden är mogen för att ändra på detta vedertagna arbetssätt. AMS arbetar i sin tillsynsfunktion med att påverka de kassor som har sitt arbete organiserat på ifrågavarande sätt att ändra på nuvarande ordning med delegerad myndighetsutövning. AMS arbetar aktivt för att kassorna skall se till att all myndighetsutövning (all handläggning och alla beslut i ärenden rörande exempelvis medlemsinträde och arbetslöshetsersättning) skall skötas av personal anställd av arbetslöshetskassan. Utöver kontaktpersonernas arbete i sina respektive kassor är det aktuellt att i ett AMS Meddelande markera den förändring som AMS anser måste ske. Vidare har kontakter tagits med Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO) för att ytterligare säkerställa att företeelsen med delegerad myndighetsutövning till icke anställd personal upphör snarast möjligt i de kassor som ännu inte ändrat på det ifrågasatta arbetssättet. Vanligtvis åtgärdar kassorna det på så sätt att handläggarna får ett anställningsförhållande direkt med kassan.

/ - - - /

I beslut den 27 december 2000 anförde *JO Berggren* följande.

Av remissvaret framgår att handläggning av ärenden rörande arbetslöshetsförsäkring i vissa fall skett inom fackförbund. Enligt remissvaret köper berörda kassor dessa tjänster av respektive förbund i enlighet med avtal mellan dem. Av utredningen framgår också att rätten att besluta i dessa ärenden i beslutsordningen delegerats från kassan till handläggare inom förbundet. Avtalen mellan kassor och förbund har inte varit tillgängliga i min utredning. Jag kan därför inte uttala mig om huruvida berörda handläggare genom avtalen blivit att anse som en del av respektive arbetslöshetskassa. Med utgångspunkt från att så inte är fallet gör jag följande bedömning.

Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen kan förvaltningsuppgift överlämnas till privaträttsligt organ, såsom t.ex. bolag och föreningar. Innefattar uppgiften myndighetsutövning skall detta ske med stöd av lag.

I 5 § lagen om arbetslöshetsförsäkring föreskrivs att arbetslöshetsförsäkringen 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 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 att 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 enskilde 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.

AMS tar vidare i sitt remissvar upp ärenden rörande medlemskap i kassorna. Den som uppfyller förutsättningarna i lagen om arbetslöshetsförsäkring kan inte vägras medlemskap. Vidare kan beslut i sådana ärenden enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor överklagas till allmän förvaltningsdomstol (95 §). Med beaktande av bl.a. dessa omständigheter instämmer jag i AMS bedömning att dessa ärenden innefattar myndighetsutövning.

Det finns inte något lagstöd för ett överlämnande från arbetslöshetskassorna till fackförbunden av beslutsfattande i och handläggning av ärenden rörande arbetslöshetsförsäkring eller av ärenden rörande medlemskap i kassorna. I den mån överlämnande skett har detta således stått i strid med 11 kap. 6 § regeringsformen.

När det gäller följderna av ett på detta sätt felaktigt överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning har AMS nämnt det möjliga resultatet av en överprövning. Anmärkas bör dock att ett beslut om rätt till ersättning skall omprövas av kassan om det begärs av den enskilde, att ett överklagande skall ses som en begäran om omprövning (se 50 och 61 §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring) samt att en omprövning enligt AMS föreskrifter skall ske vid huvudkontoret, dvs. av kassan. – Jag vill vidare peka på följande. Brister kan också uppstå när det gäller den enskildes rättssäkerhet; varken JO eller AMS har exempelvis någon direkt insyn i handläggningen av ett ärende om den sker hos ett fackförbund. Vidare kan tveksamheter uppstå när det gäller såväl statens skadeståndsansvar vid felaktigheter i handläggningen som det straffrättsliga ansvaret för den som utför uppgiften.

Jag förutsätter att AMS i sin tillsynsfunktion kommer att fortsätta att arbeta med dessa frågor. Ärendet avslutas för min del.