

Fråga om myndighetsutövning och därmed kommunikeringskyldighet förelegat hos Arbetsmarknadsstyrelsen i ett ärende rörande åtalsanmälan

Anmälan

AA inkom i egenskap av ombud för BB med en anmälan mot förre chefsjuristen vid Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), CC. AA klagade på att CC bedrivit "förundersökning utan författningsstöd" rörande BB och inte informerat denne om att en utredning pågick. Han var också missnöjd med att uppgifterna om BB sammanställdes i en åtalsanmälan som till förvillelse liknade en stämningsansökan och gav ett vilseledande intryck av att sakomständigheterna var till alla delar klarlagda.

Av anmälan framgick i huvudsak följande. I sin anställning vid en länsarbetsnämnd skötte BB handläggningen av ansökningar från företag om ekonomiskt stöd för kompetensutveckling. I januari 1995 fick han veta att denna verksamhet skulle upphöra under 1997. Bl.a. av detta skäl planerade han att starta ett eget företag. Han fick möjlighet att förbereda sin verksamhet tillsammans med ett företag som han kommit i kontakt med i samband med sitt arbete vid länsarbetsnämnden. AMS missförstod dock dessa åtgärder och började i hemlighet utreda hans förhållanden. BB tillfrågades i augusti 1996 om han hade anmält bisyssla till myndigheten men fick ingen information om vad som pågick. Han fick kännedom om AMS agerande först då han i en morgontidning läste att åtal väckts mot honom.

Utredning

Efter att muntliga upplysningar inhämtats remitterades ärendet för yttrande till AMS. CC redogjorde i remissvaret för sin handläggning och uppgav därvid bl.a. följande.

Jag är chef för AMS Juridiska enhet. Den juridiska enheten har enligt AMS organisationsplan samt ansvars- och beslutsordning ansvar för bl.a. personalansvarsfrågor, d.v.s. ärenden som ska prövas i AMS personalansvarsnämnd. Personalansvarsnämnden prövar frågor som avses i 19 § verksförordningen (1995:1322) för anställda inom Arbetsmarknadsverket (12 § instruktionen /1988:1139/ för Arbetsmarknadsverket). Enligt 19 § verksförordningen skall personalansvarsnämnden pröva bl.a. frågor om skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden samt åtalsanmälan.

Enligt 2 § arbetsordningen för AMS, som har beslutats av AMS styrelse, är jag också ledamot av personalansvarsnämnden.

Jag kom första gången i kontakt med ärendet rörande BB genom en skrivelse från länsarbetsdirektören i dåvarande Malmöhus län DD och internrevisorn EE, som kom till AMS den 9 oktober 1996 – – – . I skrivelsen uttalade Länsarbetsnämnden att dess internrevision rapporterat om misstänkta oegentligheter med två inblandade företag.

Det framfördes också att granskningen omfattat omständigheterna kring en anställd handläggare och misstanke om hans delaktighet. Denne handläggare var BB. Det framgick vidare av skrivelsen att BB sedan den 2 september 1996 hade andra arbetsuppgifter. Till skrivelsen fogades två pärmar med ett omfattande utredningsmaterial från internrevisionen – – – .

Enligt min bedömning fanns det i det översända materialet skäl för misstankar om att BB kunde ha gjort sig skyldig till brott. Jag samrådde därför med personalansvarsnämndens ordförande, som är AMS generaldirektör, om en tidpunkt för sammanträde i personalansvarsnämnden som var den instans som skulle avgöra om misstankarna skulle leda till en åtalsanmälan eller om de inte räckte till för detta. Förutsättningarna för en åtalsanmälan anges i 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning på så sätt att den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott skall anmälas till åtal, om misstanken avser 1) brott enligt 20 kap. 1 och 2 §§ samt 3 § första stycket brottsbalken, 2) annat brott, om det kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

Den 10 oktober 1996 uppdrog jag åt min sekreterare att kalla personalansvarsnämnden till sammanträde den 18 oktober 1996 för att behandla frågan om ifrågasätta personaladministrativa åtgärder beträffande BB. Formuleringen var den som AMS brukar använda beträffande ärenden som ska behandlas i personalansvarsnämnden.

Inför sammanträdet i personalansvarsnämnden upprättade jag den 15 oktober 1996 en PM som sammanfattade misstankarna mot BB enligt internrevisionens utredning. I ärendet kom ytterligare utredning in från revisorn EE. Eftersom misstankarna bl.a. innefattade att BB hade haft otillbörliga affärskontakter i sin anställning inom ramen för ett privat företag skaffade jag också in registreringsbevis och bolagshandlingar rörande det företaget från Patent- och Registreringsverket.

Härefter föredrog jag ärendet vid personalansvarsnämndens sammanträde den 18 oktober 1996. I enlighet med min PM ansåg jag att BB var skäligen misstänkt för brott. Personalansvarsnämnden beslutade också enhälligt enligt mitt förslag att anmäla BB till åtal såsom skäligen misstänkt för mutbrott, tjänstefel, urkundsförfalskning och medhjälp till bedrägeri.

Samma dag den 18 oktober 1996 skickade jag åtalsanmälan till åklagarmyndigheten i Malmö. Jag utformade åtalsanmälan i allt väsentligt i enlighet med den PM som jag upprättat och föredragit för personalansvarsnämnden. En av revisionspärmarna skickades med.

Samma dag, alltså den 18 oktober 1996, utformade jag vidare en underrättelse om tilltänkt avskedande av BB. Beslutet om att underrätta BB om tilltänkt avskedande fattades av AMS generaldirektör. Skälet till underrättelsen var misstankarna om brott. BB:s fackliga organisation varslades samtidigt om det tilltänkta avskedandet.

Den 27 januari 1997 höll jag överläggningar med BB:s fackliga organisation på organisationens begäran i frågan om tilltänkt avskedande. Parterna konstaterade därvid att frågan om avskedande inte kunde avgöras ännu eftersom bl.a. BB bestred brott. Överläggningarna bordlades därför i avvaktan på resultatet av AMS åtalsanmälan.

Härefter tog jag inte någon annan befattning med ärendet, förrän beslut från åklagarmyndigheten kom till AMS, än att muntligen besvara en del frågor från åklagarmyndigheten om Arbetsmarknadsverkets regler och rutiner omkring handläggning av sådana ärenden som BB handlagt.

Sedan AMS sommaren 1997 fått del av beslut varigenom åklagarmyndigheten lagt ner delar av förundersökningen mot BB anmälde jag saken vid ett sammanträde i personalansvarsnämnden den 27 augusti 1997. Personalansvarsnämnden fattade inte något beslut med anledning av detta och det konstaterades att ärendet skulle beredas vidare i den del det avsåg varslet om avsked.

Några ytterligare åtgärder vidtog jag inte förrän jag den 28 januari 1998 fick del av ett beslut den 19 januari 1998 av åklagarmyndigheten varigenom återstående delar av förundersökningen mot BB lags ned. Detta föranledde mig att vid ett sammanträde i personalansvarsnämnden den 16 februari 1998 föredra hela ärendet på nytt varefter personalansvarsnämnden på mitt förslag beslutade att avskryva frågan om avskedande av BB från fortsatt handläggning. Om detta underrättade jag samma dag länsarbetsdirektören i Skåne län och den fackliga organisationen.

Jag har inte bedrivit någon förundersökning. Jag har handlagt ärendet på det sätt som är rutin vid AMS juridiska enhet i personalansvarsärenden. Jag ansvarar för dessa rutiner. Jag anser mig ha följt de bestämmelser som gäller vid misstankar om brott av en anställd inom Arbetsmarknadsverket.

Det är riktigt att BB inte fick del av misstankarna mot honom innan ärendet föredrogs i personalansvarsnämnden. Det finns ingen skyldighet för myndigheten att underrätta en anställd om misstankar om brott innan myndigheten tar ställning i frågan om åtalsanmälan. Enligt min mening gäller inte bestämmelserna i 16 och 17 §§ förvaltningslagen (1986:223) eftersom det inte är fråga om att avgöra ett ärende om myndighetsutövning utan endast ett led i beredningen av ett sådant ärende. Det kan ibland t.o.m. vara olämpligt att underrätta en anställd om sådana misstankar, antingen därför att det kan försvåra en kommande brottsutredning eller därför att misstankarna är ogrundade. Det har därför inte funnits en sådan rutin vid AMS juridiska enhet att en anställd ska få tillfälle att yttra sig över brottsmisstankar utan sådana yttranden har bara begärts in i de fall där det varit nödvändigt för att myndigheten skulle kunna ta ställning till om det förelåg en skälig misstanke om brott. I detta fall ansåg jag inte att det var nödvändigt med något sådant yttrande för att kunna bedöma styrkan i misstankarna utan jag ansåg att det material som översänts från Länsarbetsnämnden var tillräckligt för att personalansvarsnämnden skulle kunna ta ställning. Det restes inte heller några krav i personalansvarsnämnden på att utredningen skulle kompletteras med yttrande från BB utan nämnden fattade beslut på det material som förelåg.

Jag har svårt att se att det skulle vara något fel i att utforma åtalsanmälan på ett sådant sätt att det misstänkta brottet beskrivs detaljerat och konkret ungefär som är vanligt i en stämningsansökan.

Jag [vet inte, JO:s anmärkning] var den berörda tidningen fått sina uppgifter ifrån. Något ansvar för detta har jag inte. Tvärtom har jag på en fråga från en journalist vid en skånetidning vägrat att uttala mig med hänvisning till förundersökningssekretessen. Jag minns dock inte när detta skedde.

Jag anser att jag handlat helt inom mitt ansvarsområde och i enlighet med de regler som gäller för min, den juridiska enhetens och AMS verksamhet när det är fråga om misstankar om brott av en anställd.

AMS, genom dåvarande generaldirektören FF, tillade för egen del följande.

AMS delar den uppfattning och beskrivning av ärendet som förre chefsjuristen CC givit uttryck för – – – . AMS kan således ej se att något fel förevarit beträffande handläggningen av ärendet.

I beslut den 8 oktober 1999 anförde stf. JO Ekberg följande.

Bedömning

Åtalsanmälan

AA har i sin anmälan gjort gällande att AMS genom CC bedrivit ”förundersökning utan författningsstöd”.

Som angetts i remissvaret föreskrivs i 22 § lagen om offentlig anställning att den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott skall anmälas till åtal om misstanken avser brott enligt 20 kap. 1 och 2 §§ samt 3 § första stycket brottsbalken eller annat brott, om det kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

I 12 § förordningen med instruktion för Arbetsmarknadsverket anges att personalansvarsnämnden vid AMS prövar frågor som avses i 19 § verksförordningen för anställda inom Arbetsmarknadsverket. En av de frågor som anges i nämnda bestämmelse i verksförordningen är fråga om åtalsanmälan.

Författningsstöd föreligger således för AMS att pröva en anmälan om åtal avseende en person som är anställd vid Arbetsmarknadsverket. Det ligger också i sakens natur att viss utredning måste göras innan ställning kan tas i en dylik fråga.

AMS beslut om åtalsanmälan innefattar sådana bedömningar vilkas riktighet och lämplighet JO inte uttalar sig om. Den omständigheten att åtalet efter en tid lades ner av åklagaren medför inte med automatik att anmälan skulle ha varit ogrundad. Det rör sig här om värderingsfrågor i vilka det finns utrymme för olika uppfattningar utan att man för den sakens skull kan säga att någondera är direkt felaktig.

Handläggningen av AMS utredning

I anmälan har vidare framförts klagomål över att BB inte varit informerad om att utredning pågick beträffande honom.

Statliga myndigheters ärendehandläggning regleras, om inte annan lag eller författning föreskriver annat, av förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser. Enligt huvudregeln i 17 § får ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den.

AMS har i remissvaret förklarat att det inte varit ”fråga om att avgöra ett ärende om myndighetsutövning utan endast ett led i beredningen av ett sådant ärende”. Det framgår inte klart om AMS härmed menar att ärendet avslutades hos AMS genom personalansvarsnämndens beslut om åtalsanmälan, men att detta ärende inte avsåg myndighetsutövning mot enskild eller om AMS anser att ärendet avslutades hos myndigheten först då beslut i frågan om avsked fattades. Enligt min mening utgör dock frågan om åtalsanmälan ett särskilt ärende som för AMS del avslutats i och med personalansvarsnämndens beslut att anmäla saken till åtal. Frågan är då om detta ärende avsåg myndighetsutövning mot enskild. Som framgår ovan är det endast i ett sådant fall som kommunikeringsskyldighet föreligger.

Något entydigt svar på frågan om vad som är myndighetsutövning ges inte i förarbetena (jfr prop. 1971:30, del 2, s. 330 f. och prop. 1973:90 s. 397) och den praxis som har utvecklats är inte helt enkel att tolka.

Allmänt kan sägas att myndighetsutövning är uttryck för samhällets maktbefogenheter gentemot den enskilde, befogenheter som samhället har med stöd av lag eller

annan författning. När det gäller förhållandet mellan en statlig arbetsgivare och en anställd är ärenden om disciplinansvar exempel på myndighetsutövning (Hellners-Malmqvist; Nya förvaltningslagen, 5:e uppl. s. 136) medan ärenden om avskedanden inte anses vara myndighetsutövning eftersom en sådan rättshandling numera grundar sig på icke en offentligrättslig utan civilrättslig lag (prop. 1993/94:65 s. 93). Av betydelse för bestämmande av vad som skall anses som myndighetsutövning är också att i princip endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut omfattas av begreppet.

Tillämpat på personalansvarsnämndens handläggning av fallet BB kan det med ledning av det anförda konstateras att ärendet om hans eventuella avskedande från sin anställning vid myndigheten inte omfattas av begreppet myndighetsutövning. Detsamma får – som också AMS menar i sitt remissvar – gälla för ärendet om åtalsanmälan. Beslutet i nämnden i denna del var inte av någon bindande karaktär, utan innebar endast att nämnden på det material som ingivits av verkets internrevision bedömde att ansvarsfrågan skulle bli föremål för åklagarens prövning och att nämnden därför lämnade över ärendet till denne för vidare handläggning. AMS beslut hade således inte någon självständig rättsverkan gentemot BB.

Av det nu anförda följer att AMS inte hade någon skyldighet att i enlighet med föreskriften i 17 § förvaltningslagen kommunicera det föreliggande materialet med BB.

Detta utesluter dock inte att det i vissa fall kan vara motiverat att en myndighet i en situation som den föreliggande tar kontakt med den anställde för att kontrollera eller komplettera sitt beslutsunderlag. I andra fall kan en sådan åtgärd framstå som mindre lämplig då den skulle kunna försvåra en kommande brottsutredning. Det blir således en bedömningsfråga hur en myndighet skall gå till väga och omständigheterna i det enskilda fallet får bli utslagsgivande för myndighetens agerande.