

**En kommun har uppdragit åt en advokat att föra kommunens talan vid ärendehandläggning hos kommunen. Fråga om uppdraget varit rättssenligt, bl.a. huruvida det varit förenligt med föreskrifterna om överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning**

---

**Anmälan**

I en anmälan klagade AA och BB på Kommunstyrelsen i Aneby kommun med anledning av handläggningen av ett ärende om bostadsanpassningsbidrag. De framförde bl.a. att kommunen i samband med att den skulle verkställa en länsrättsdom om deras rätt till bostadsanpassningsbidrag hade överlämnat handläggningen av ärendet till en advokat.

**Utredning**

Handlingarna rörande AA:s och BB:s ärende om bostadsanpassningsbidrag hämtades in från Aneby kommun. Av handlingarna framgick bl.a. följande. Genom en dom den 21 juni 2004 biföll Länsrätten i Jönköpings län AA:s och BB:s överklagande av ett av vård- och omsorgsutskottet i Aneby kommun fattat beslut rörande bostadsanpassningsbidrag. Kommunen överklagade inte domen. Ordföranden i vård- och omsorgsutskottet beslutade den 10 september 2004 att anlita ett juridiskt ombud för att ”föra utskottets talan i ärendet”. Beslutet motiverades med att den psykosociala arbetsmiljön för de tjänstemän som var involverade i ärendet inte gick att säkerställa. Vid den skriftväxling som därefter skedde mellan kommunen å ena sidan och AA och BB å andra sidan företrädde kommunen av advokaten CC. Vård- och omsorgsutskottet beslutade den 23 november 2004 att bevilja AA och BB bostadsanpassningsbidrag för bl.a. två trappstolshissar. Genom beslut av utskottet den 4 februari 2005 och den 9 augusti 2005 beviljades AA och BB ytterligare bostadsanpassningsbidrag. Även inför dessa beslut biträdde kommunen vid kontakterna med AA och BB av CC. De skrivelser som CC undertecknade i ärendet upprättades på hans advokatfirmas brevpapper. Av kommunens handlingar kunde utläsas att CC i några fall skriftligen efterfrågat direktiv från kommunen om hur han skulle förfara under den vidare handläggningen av ärendet.

Kommunstyrelsen i Aneby kommun anmodades därefter att, mot bakgrund av i remissen angivna författningsföreskrifter om överlämnande av förvaltningsuppgifter samt med hänvisning till tidigare JO-beslut i saken, göra en utredning och yttra sig beträffande de arbetsuppgifter som CC hade utfört.

I ett av kommunstyrelsen den 7 februari 2006 beslutat yttrande anfördes bl.a. följande (bilagorna utelämnade här).

Aneby kommuns vård- och omsorgsverksamhet har under flera år haft kontakt med AA och BB.

I dom den 21 juni 2004 fann Länsrätten i Jönköpings län, att en installation av trappstolshissar var nödvändig för att AA:s och BB:s bostad skulle vara ändamålsenlig, samt återförvisade målet till kommunen för erforderlig handläggning. Vård- och omsorgsutskottet beslutade vid sammanträde den 30 juni att inte överklaga länsrättens dom vilket innebar att installera en trappstolshiss. Vidare beslutade vård- och omsorgsutskottet vid samma sammanträde att uppdra åt enhetschef DD att snarast ta fram erforderliga beslutsunderlag för redovisning i vård- och omsorgsutskottet, bilaga 1. DD är enhetschef vid Aneby kommuns rehabenhet samt ansvarig för kommunens bostadsanpassningsutredningar.

Efter att domen vunnit laga kraft påbörjade kommunen arbetet med att verkställa domen. I samband med det uppstod problem, då BB inte tillät att kommunens ansvariga tjänsteman fick tillträde till makarnas bostad i samband med offerrtagning.

I brev den 23 augusti meddelade DD makarnas ombud advokat EE datum för ett hembesök hos AA och BB, bilaga 2. Advokat EE lät meddela att tidpunkten för aviserat hembesök inte passade, bilaga 3, varvid DD bad EE att återkomma med 6–8 förslag på tider som passade AA och BB och advokat EE för hembesök, bilaga 4. Advokat EE återkom den 1 september med förslag på tider och i samma e-postmeddelande lät han meddela, att BB bestämt uttryckt att han inte önskar DD med vid ett ev. besök på hans och hustruns fastighet, bilaga 5.

Kommunens ansvariga tjänsteman i ärendet hindrades därmed att verkställa vård- och omsorgsutskottets uppdrag.

I ovanstående e-postmeddelande den 1 september, bilaga 5, påtalade advokat EE också att en vertikalhiss i första hand skulle installeras och att detta ”inte uteslöts i länsrättens beslut”. Ordföranden i vård- och omsorgsutskottet beslutade då att anlita ett juridiskt ombud för att föra utskottets talan i ärendet. I beslutsprotokollet motiverades ordförandens beslut om att anlita juridiskt ombud med att den psykosociala arbetsmiljön inte gick att säkerställa för tjänstemän involverade i ärendet. Huvudskälet för beslutet var dock att oenighet uppkommit med AA och BB om hur länsrättens dom skulle verkställas och att kommunens ansvariga tjänsteman inte fick tillträde till BB:s bostad. För uppdraget anlätades advokat CC. Handläggningen av ärendet överlämnades aldrig till advokat CC, utan han anlätades för att vara vård- och omsorgsutskottet behjälplig i kommunikation med AA:s och BB:s advokat samt för att bistå med juridisk kompetens.

Den 24 september 2004 inkom ytterligare en skrivelse från EE, i vilken denne efterlyste besked om ”vilken typ av hissanordning som kommer att installeras trappstolshiss eller vertikalhiss”.

Den 14 oktober 2004 gick ansvariga tjänstemän och CC igenom ärendet. CC kontaktade per telefon advokaten EE som hävdade att kommunen borde ikläda sig rollen som installatör av hissarna samt framhöll att återställningsbidrag kunde komma att avkrävas kommunen. Vid den fortsatta genomgången mellan tjänstemän och CC gjordes bedömningen att EE krav kunde kräva ett offentligt upphandlingsförfarande, som kunde innebära att kommunen skulle få ett entreprenadrättsligt ansvar visavi AA och BB. Detta ansågs inte lämpligt och det var inte något som ålåg kommunen enligt vare sig lagen om bostadsanpassningsbidrag

eller länsrättens dom, varför det uppdrogs åt CC att underrätta EE om kommunens inställning.

---

Inkomna anbud granskades av ansvariga tjänstemän och CC, varpå erforderliga bidragsbeslut fattades av vård- och omsorgsutskottet. På motsvarande sätt handlades övriga frågor som uppkom.

Av det framförda framgår att ärendet – närmast till följd av invändningar och påstående från AA:s och BB:s ombud – kom att inrymma ett antal juridiska frågor som kommunen hade att hantera. Frågorna, som inte var okomplicerade gäller hur länsrättens dom skall tolkas och verkställas, om kommunen skulle beställa och installera hissarna, vilka upphandlingsrättsliga och entreprenadrättsliga problem som detta i så fall skulle aktualisera, hur inhämtande av anbud skall bedömas juridiskt och ekonomiskt etc. På grund härav och då kommunen inte har någon egen jurist anställd, har det varit naturligt att anlita en extern juristkonsult.

CC:s uppdrag har varit ett rent konsultuppdrag. Han har inte i något avseende agerat på egen hand. De brev som han har skrivit har föregåtts av genomgångar med ansvariga tjänstemän, och förekommande beslut har fattats av vederbörande kommunala organ. CC har aldrig haft kontakt med AA och BB, utan endast korresponderat med EE. Någon överlämning till CC av kommunens myndighetsutövning i ärendet har det således inte varit frågan om.

Med utredningen som grund vill kommunstyrelsen betona att de uppgifter som CC har utfört för Aneby kommuns räkning är:

- Kommunikering i ärendet med AA:s och BB:s advokat
- Juridiskt stöd åt vård- och omsorgsutskottet för att kunna nå målet att verkställa länsrättens dom
- Biträda vård- och omsorgsutskottet med tolkning av skrivelser från
- AA:s och BB:s ombud
- Vara kommunen juridisk behjälplig med gränssättning gällande kommunens insats utifrån länsrättens dom

BB kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Han hade hos kommunen begärt att få ta del av avtal eller andra handlingar som styrkte advokatens rätt att handlägga ärendet om bostadsanpassningsbidrag. Kommunens vård- och omsorgschef besvarade hans begäran genom att hänvisa till vissa punkter i kommunstyrelsens delegationsordning, bl.a. beträffande delegation av ”Beslut om att utse ombud i mål eller ärenden vid allmän domstol eller förvaltningsdomstol”.

I ett beslut den 26 juni 2007 anförde *JO Berggren* följande.

### **Bedömning**

Min granskning i ärendet har endast tagit sikte på vad AA och BB har framfört i sin anmälan om att en advokat, CC, deltagit i kommunens handläggning av ärendet om bostadsanpassningsbidrag. Klagomålen i denna del berör grundläggande frågor om bl.a. överlämnande av förvaltningsuppgifter.

Möjligheten att inom det kommunala området överlämna förvaltningsuppgifter regleras i 3 kap. 16 § kommunallagen (1991:900). Av bestämmelsen framgår att kommuner och landsting efter beslut av fullmäktige kan 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, en stiftelse eller en enskild individ. I samma bestämmelse anges att värden av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § regeringsformen får överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

Regeln i 3 kap. 16 § kommunallagen har kommit till för att reglera förutsättningarna för att lägga ut verksamhet på kommunala företag. Regeln har emellertid getts en sådan utformning att den allmänt reglerar förutsättningarna för kommuner och landsting att lämna över förvaltningsuppgifter till privaträttsliga subjekt (se bet. 1990/91:KU38 s. 44). Vad som avses i paragrafen med att en särskild ordning har föreskrivits har berörts i förarbetsuttalanden (prop. 1992/93:43 s. 5). En kommunal angelägenhet får i princip inte överlåtas till ett särskilt rättssubjekt, om det i en författning har angetts att ett visst kommunalt organ skall handha denna. Detta utesluter dock inte att vissa delar av en specialreglerad uppgift, t.ex. vissa driftsfrågor eller andra verkställighetsuppgifter, kan bedrivas i privaträttsliga former. Möjligheten till detta är beroende främst av hur speciallagstiftningen är utformad inom det aktuella området.

Som framgått krävs stöd i lag för ett överlämnande beträffande sådana uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut, gynnande eller missgynnande, eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Bestämmelser om bostadsanpassningsbidrag och om kommunernas uppgifter på detta område finns huvudsakligen i lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. Beslut om bostadsanpassningsbidrag innefattar myndighetsutövning. Det får beträffande sådana fall anses att även beredningen inför beslutet innefattar myndighetsutövning (jfr JO 2001/02 s. 250). Bestämmelsen i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen bör inte ges annan innebörd än att den tar sikte på hela handläggningen av ett ärende. Beredningen av och beslutet i ärendet anses i princip utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift.

En kommun anses dock ha möjlighet att anlita uppdragstagare för att utföra en viss arbetsuppgift. Uppdragstagarens ställning i förhållande till den uppdragsgivande myndigheten har betydelse för frågan om uppdraget över huvud taget utgör ett överlämnande av förvaltningsuppgifter. En uppdragstagare kan, under förutsättning att det är fråga om en fysisk person, ha sådan anknytning till myndigheten att han eller hon anses delta i myndighetens verksamhet. Det förutsätts att en sådan uppdragstagare står under myndighetens arbetsledning och utför uppgifter som vanligen ankommer på anställda hos myndigheten. För uppdragstagare av detta slag, s.k. beroende eller osjälvständiga uppdragstagare, är bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) direkt tillämpliga. Vidare kommer de handlingar som uppdragstagaren tar emot och upprättar inom ramen för sitt uppdrag att vara allmänna handlingar i myndighetens verksamhet. Även reglerna i brottsbalken om ansvar för tjänstefel och i skadeståndslagen om det allmännas skadeståndsansvar

blir direkt tillämpliga beträffande en sådan uppdragstagare. (Se bl.a. JO 2001/02 s. 250 och JO 2006/07 s. 461).

Vad som har kommit fram angående kommunens handläggning av det aktuella ärendet föranleder följande uttalanden.

Inledningsvis kan konstateras att det inte har gjorts gällande att kommunfullmäktige skulle ha fattat beslut om överlämnande av den nu aktuella handläggningen. Redan av det skälet hade kommunstyrelsen inte fått lämna över handläggningen till någon annan. Ett sådant överlämnande hade enligt min mening också varit otillåtet på grund av att de aktuella förvaltningsuppgifterna har innefattat myndighetsutövning.

Kommunstyrelsen har emellertid i remissyttrandet anfört att handläggningen av ärendet inte lämnades över till advokaten. Enligt myndigheten anlätades denne som juridiskt ombud för att föra kommunens talan i ärendet. Kommunen har också anfört att advokaten i egenskap av konsult skulle bistå med juridisk kompetens samt utföra kommuniceringsuppgifter i kontakterna med AA och BB genom deras ombud. Enligt styrelsen agerade advokaten inte på egen hand utan de brev som han skrev föregicks av genomgångar med ansvariga tjänstemän hos kommunen och beslut fattades av nämnden genom det berörda utskottet.

Som anförts i det föregående kan en uppdragstagare, under förutsättning att det är fråga om en fysisk person, ha sådan anknytning till en myndighet att han eller hon anses delta i myndighetens verksamhet. Det förutsätts att en sådan uppdragstagare står under myndighetens arbetsledning och utför uppgifter som vanligen ankommer på anställda hos myndigheten.

När det gäller vad som har upplysts om att advokaten anlätades som ombud för att föra kommunens talan i ärendet vill jag särskilt anföra följande. Det förekommer att myndigheter anlitar ombud, t.ex. en advokat, för att föra myndighetens talan vid domstolar och andra myndigheter. Det rör sig då om att företräda en myndighet i dess egenskap av part i rättsliga processer som handläggs hos andra instanser. Att en myndighet skulle låta sig företrädas av ombud vid ärendehandläggningen hos den egna myndigheten är en helt annan sak och enligt min mening inte en sådan situation där myndigheten har möjlighet att anlita ett ombud. Myndigheten för i den situationen inte någon talan utan fullgör sina i författning angivna förvaltningsuppgifter. Från allmänna utgångspunkter kan tilläggas att det är angeläget att i synnerhet enskilda som har kontakter med en myndighet inte ges intrycket av att den handläggning som myndigheten är ansvarig för sköts av någon utanför myndigheten. Det finns annars en klar risk för att enskilda tror att de grundläggande författningsföreskrifterna angående ärendehandläggning och myndigheternas uppgifter i övrigt, t.ex. reglerna i förvaltningslagen (1986:223) och bestämmelserna rörande offentlighetsprincipen, inte är tillämpliga vid handläggningen.

Kommunstyrelsen har i ärendet lämnat knapphändiga upplysningar angående rättsförhållandet mellan nämnden och advokaten. Något skriftligt avtal dem emellan har såvitt framkommit inte upprättats. Till synes har kommunen inte ens varit medveten om de rättsliga överväganden som borde ha aktualiserats innan uppdraget lämnades till advokaten. Vad som har kommit fram i ärendet talar enligt min mening entydigt för att advokatens medverkan inte varit förenlig med de principer som jag nyss har redogjort för. Kommunen bör fortsättningsvis på annat sätt än som har skett tillförsäkra sig om den juridiska sakkunskap som verksamheten kräver. Jag stannar vid dessa uttalanden.

AA:s och BB:s klagomål i övrigt föranleder inte någon åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.