

Justitieombudsmannen
Hans-Gunnar Axberger

Kritik mot ett kommunalt bolag som överlämnat till en advokat att utföra arbetsuppgifter som ingått i handläggningen av ett ärende om handlingsutlämnande

Anmälan

I skrivelser till JO anmälde AA det kommunala bolaget AB Dalatrafik. Hon ifrågasatte bolagets handläggning av framställningar från henne om att få ta del av kopior av handlingar. Hon uppgav bl.a. att en advokat på uppdrag av bolaget hade besvarat hennes framställningar.

Till sina anmälningsskrivelser fogade AA kopior av skriftväxlingen angående ärendet om handlingsutlämnande.

Utredning

Anmälan remitterades till bolaget för utredning och yttrande.

I ett yttrande anförde bolaget, genom verkställande direktören BB, bl.a. följande (bilagorna uteslutna här).

På uppdrag av AB Dalatrafik – ej som ombud – besvarade advokat CC, Foyen Advokatfirma, AA:s brev den 21 maj 2007. I brevet angavs att AA hade möjlighet att ta del av handlingarna på AB Dalatrafiks kontor om hon istället ville ha kopior på handlingarna skulle en kopieringskostnad faktureras henne.

Sekretessbeslut och dess delgivande

Som framgår av ingivna sekretessbeslut har dessa fattats av AB Dalatrafik genom dess verkställande direktör (VD). Ingen person utanför myndigheten har handlagt sekretessfrågan eller handlagt den begäran som AA framställt till AB Dalatrafik. Det som skett under maj månad genom advokatbyrån Foyens försorg, är att advokat CC – på uppdrag av AB Dalatrafik – överlämnat de beslut som AB Dalatrafik fattat. Advokat CC har inte företagit någon myndighetsutövning. Advokat CC har vidare per brev efterfrågat vilka handlingar som AA anser att hon saknar samt per brev redovisat för AA de svar advokat CC erhållit från AB Dalatrafik. Advokat CC har inte deltagit i vare sig något beslut eller någon ärendehantering hos AB Dalatrafik. Advokat CC har endast på uppdrag av AB Dalatrafik redovisat vad bolaget kommit fram till vid sin undersökning av efterfrågade handlingar. Det har således inte förekommit någon myndighetsutövning genom advokat CC:s försorg.

Advokat CC har biträtt AB Dalatrafik i de upphandlingar som förevarit och biträtt bolaget i de juridiska frågor som uppkommit i samband med upphandlingen. Uppdragets utformning framgår i första hand genom en uppdragsbekräftelse, Bilaga 4. Som framgår av brev från advokat CC, har dessa brev upprättats av honom p.g.a. en tung arbetsbelastning hos AB Dalatrafik. AB Dalatrafik arbetade vid den aktuella tidpunkten för fullt med den verksamhet – den som hade upphandlats – som skulle komma igång vid halvårsskiftet. För att upprätthålla en snabb handläggning översände advokat CC de beslut och de besked som AB Dalatrafik hade fattat och lämnat.

Korrespondensen i ärendet

Den omfattande korrespondensen i ärendet har varit tidskrävande för AB Dalatrafik och ett svar från AB Dalatrafik har i regel antingen besvara med nya frågor eller en upprepning på ett tidigare brev som enligt AA inte har besvarats. För att ge snabba svar har advokat CC erhållit i uppdrag att skriftligen dokumentera svaren och översända dessa till AA. AB Dalatrafik har med utgångspunkt från sina resurser och att upphandlade tjänster skulle påbörjas vid halvårsskiftet 2007, inte haft möjlighet att handlägga ärendet på annat sätt än vad som skett.

Advokat CC har endast översänt svar till AA. De beslut som översänts har AB Dalatrafik fattat.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 28 maj 2008 anförde *JO Axberger* bl.a. följande.

Bedömning

Advokatens medverkan i handläggningen

Förutsättningarna för att överlämna förvaltningsuppgifter till enskilda har vid ett flertal tillfällen varit föremål för JO:s bedömning (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2001/02 s. 250, 2004/05 s. 428, 2006/07 s. 461 och 2007/08 s. 530). I huvudsak gäller följande.

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen kan en förvaltningsuppgift överlämnas till bl.a. ett bolag eller en individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, ska det ske med stöd av lag. Föreskrifterna i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen omfattar när det gäller ärendehandläggning inte bara beslutsfattande. Bestämmelsen tar sikte på hela handläggningen av ett ärende. Beredningen av och beslutet i ärendet anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift.

En kommun anses ha möjlighet att anlita uppdragstagare för att utföra förvaltningsuppgifter utan att uppgiften bedöms vara överlämnad till enskild. Det gäller då uppdragstagaren har sådan anknytning till uppdragsgivaren att han eller hon anses delta i dennas verksamhet. Det förutsätts att en sådan uppdragstagare står under

uppdragsgivarens arbetsledning och utför uppgifter som vanligen ankommer på dennes anställda. 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 uppdragsgivarens verksamhet. Även reglerna i brottsbalken om ansvar för tjänstefel och i skadeståndslagen om det allmännas skadeståndsansvar kan bli direkt tillämpliga beträffande en sådan uppdragstagare.

Frågan om möjligheten att anlita advokat som företrädare för det allmänna har även den bedömts av JO vid ett flertal tillfällen (se JO 2002/03 s. 352, 2004/05 s. 428 och 2007/08 s. 530). I det sistnämnda ärendet gjordes följande allmänna uttalande:

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.

Det bör för tydlighetens skull tilläggas att en myndighet självfallet kan anlita en advokat för juridisk rådgivning. Något hinder mot att låta en advokat upprätta ett förslag till hur en rättslig fråga, exempelvis rörande tillämpningen av reglerna om allmänna handlingar, ska bedömas föreligger således inte (jfr vad som uttalades i JO 2002/03 s. 352). Myndigheten kan sedan välja att följa advokatens råd, men den kan inte överlåta till denne att i eget namn överta ärendets handläggning.

Vad som nu sagts gäller även kommunala bolags handläggning av frågor om utlämnande av allmänna handlingar. I detta fall har advokaten, i eget namn och på en advokatfirmas brevpapper, besvarat flera av AA:s skrivelser i ärendet om handlingsutlämnande. De arbetsuppgifter som advokaten har utfört i dessa avseenden har otvetydigt ingått i handläggningen av ärendet om handlingsutlämnande. Eftersom lagstöd för detta saknas har handläggningen i denna del avvikit från vad som stadgas i regeringsformen.