

Kronofogdemyndighetens ställningstagande

Ansvarig organisation	Nr
Rättsavdelningen	1/20/RKF
Beslutsdatum	Dnr
2020-06-03	KFM 9025-2020
Ny	

Användning av konsulter i Kronofogdemyndighetens verksamhet vid myndighetsutövning

Kronofogdemyndigheten (Kronofogden) redogör i detta ställningstagande under vilka förutsättningar det är tillåtet att anlita konsulter i myndighetens verksamhet i de delar där arbetsuppgiften innebär myndighetsutövning mot enskilda. För detta krävs att den som anlitas knyts till myndigheten på ett sådant sätt att personen kan anses delta i myndighetens verksamhet såsom en anställd. Konsulten ska vara en osjälvständig uppdragstagare. *Osjälvständiga uppdragstagare* är fysiska personer, exempelvis en person från ett bemanningsföretag som tillfälligt arbetar inom myndigheten.

Fysiska personer som är självständiga uppdragstagare med egen verksamhet, arbetsledning, lokal, utrustning och med möjlighet till parallella uppdrag omfattas inte begreppet. *Självständiga konsulter och företag* får inte anlitas för myndighetsutövning i Kronofogdens verksamhet.

För att det ska vara tillåtet att anlita osjälvständiga uppdragstagare (härefter konsulter) krävs att de enskilda som blir föremål för myndighetsutövning har samma rättssäkerhetsgarantier som om konsulten hade varit anställd vid myndigheten. Detta behöver regleras i ett avtal.

Avtalet ska säkerställa att bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen, förvaltningslagen, ansvarsbestämmelserna i brottsbalken samt bestämmelserna om det allmännas skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen blir direkt tillämpliga i förhållande till konsulten och det uppdrag som denne utför för Kronofogdens räkning. För avtalet mellan konsulten och Kronofogden gäller följande villkor.

- Om konsulten arbetar för ett bemanningsföretag ska denna vara namngiven och genom ett tilläggsavtal personligen åta sig att följa förutsättningarna för uppdraget.
- Avtalet ska innehålla en beskrivning över arbetsuppgifterna och vilka rutiner och regler som gäller för uppgiften.
- Avtalet ska reglera att konsulten inte får överlåta uppdraget till någon annan och att uppdraget utförs under Kronofogdens regi och arbetsledning. Vidare ska arbetet ske i Kronofogdens lokaler och med myndighetens it-stöd.

När frågan om konsulter aktualiseras för myndighetsutövande uppgifter ska ansvarig chef överväga lämpligheten av att arbetsuppgiften utförs av en utomstående som tillfälligt arbetar inom myndigheten. Myndighetsutövning som innefattar hantering av känsliga uppgifter eller ingripande tvångsmedelsåtgärder bör inte överlåtas till konsulter.



Beslutad av
Ulrika Lindén
Dokumentägare
Ulrika Lindén
Gäller fr.o.m.
2020-06-03

Kronofogdemyndighetens ställningstagande

Ansvarig organisation	Nr
Rättsavdelningen	1/20/RKF
Beslutsdatum	Dnr
2020-06-03	KFM 9025-2020
Ny	

Beslut i detta ärende har fattats av rättschef Ulrika Lindén efter föredragning av rättsutvecklare Soheil Roshanbin. Vid den slutliga handläggningen har även enhetschef Jens Västberg deltagit.

Ulrika Lindén

Soheil Roshanbin

Kronofogdemyndighetens ställningstagandeAnsvarig organisation
Rättsavdelningen
Beslutsdatum
2020-06-03
NyNr
1/20/RKF
Dnr
KFM 9025-2020**Rättslig promemoria****Innehåll**

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund, frågeställning, syfte och avgränsningar.....	3
3	Gällande rätt	4
3.1	Övergripande reglering	4
3.2	Myndighetsutövning och rättssäkerhet vid maktutövning.....	4
3.3	En del av myndighetens verksamhet.....	5
4	Slutsats	7

1 Sammanfattning

Kronofogden får inte lämna över myndighetens maktbefogenheter till enskilda och privaträttsliga subjekt. Om myndigheten har ett behov av tillfällig resursförstärkning är en förutsättning att det sker med beaktande av de regler som utgör en garanti för de enskildas rättssäkerhet. För detta krävs att den som anlitas antingen anställs på viss tid eller att denne knyts till myndigheten på ett sådant sätt att personen kan anses delta i myndighetens verksamhet såsom en anställd.

2 Bakgrund, frågeställning, syfte och avgränsningar

Kronofogden är en statlig förvaltningsmyndighet. Myndighetens uppdrag regleras i förordning med instruktion för Kronofogdemyndigheten. De huvudsakliga uppgifterna är indrivning, verkställighet, betalningsföreläggande och handräckning, skuldsanering samt tillsyn i konkurs. Uppdragen präglas i regel av att det är fråga om maktutövning och mot den bakgrunden finns det utförliga förfarandebestämmelser inom respektive verksamhet. De rättssäkerhetsgarantier som finns införlivade i Kronofogdens verksamhet förutsätter emellertid att det finns tillräckliga resurser som kan handlägga mål och ärenden inom rätt tidsfrister.

Kronofogden kan under normala förhållanden inte reglera inflödet av ärenden till myndigheten och även om myndigheten har möjlighet att fastställa tillförlitliga prognoser kan det i verksamheten ändå av olika skäl uppstå toppar och dalar. I vanliga fall är verksamheten dimensionerad för att klara den typen av arbetsanshopningar medan mer långsiktiga förändringar av mängden ärenden kan aktualisera behovet av att anställa ytterligare personal.

Att tillfälligt anlita extern personal kan vara ett ändamålsenligt sätt att underlätta för verksamheten. Samtidigt får inte förfarandet äventyra rättssäkerheten. En myn-



Beslutad av
Ulrika Lindén
Dokumentägare
Ulrika Lindén
Gäller fr.o.m.
2020-06-03

Kronofogdemyndighetens ställningstagande

Ansvarig organisation	Nr
Rättsavdelningen	1/20/RKF
Beslutsdatum	Dnr
2020-06-03	KFM 9025-2020
Ny	

dighet som lägger ut myndighetsutövning på privata företag riskerar att slå ut viktiga skyddsmekanismer. Denna rättsutredning har som syfte att ge vägledning om tillåtligheten av att anlita extern personal vid myndighetsutövning.

Den fråga som utreds i denna promemoria omfattar även lämplighets- och arbetsrättsliga överväganden. Dessa överväganden framstår inte som rättsligt oklara och ska göras från fall till fall. Promemorian berör därför inte närmare dessa frågor.

3 Gällande rätt

3.1 Övergripande reglering

Den statliga förvaltningsorganisationen regleras på en övergripande nivå i 12 kap. regeringsformen. Det framgår av 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen att förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer men om uppgiften innefattar myndighetsutövning så får ett överlämnande göras endast med stöd av lag.¹

Exempel på när myndighetsutövning överlämnats till privata intressenter är Svensk bilprovning och Sveriges advokatsamfund. Karaktäriserande för dessa verksamheter är att det i speciallagstiftning har införts bestämmelser som motsvarar de regler som det allmänna måste förhålla sig till.²

Som framgår av bestämmelsens ordalydelse görs det skillnad mellan vad som räknas som förvaltningsuppgifter och uppgifter som utgör myndighetsutövning. Detta är ett medvetet ställningstagande och det bakomliggande skälet är att lagstiftaren inte vill tynga myndigheter med uppgifter som mycket väl skulle kunna utföras av andra utan att det för den sakens skull innebär en försämring av de rättigheter som enskilda åtnjuter när myndigheter utövar makt.³

3.2 Myndighetsutövning och rättssäkerhet vid maktutövning

Begreppet myndighetsutövning har ingen legaldefinition. Det framgår av förarbetena till 12 kap. 4 § regeringsformen att med begreppet avsågs samma innebörd som regleringen i 1971 och 1986 års förvaltningslag. Sammanfattningsvis innebär begreppet att någon utövar befogenheten att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande.⁴

¹ Tidigare fanns bestämmelsen i 11 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, vilket bör uppmärksammas när man läser vissa hänvisade beslut från JO.

² Se exempelvis 14 § lag (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst.

³ Se prop. 1973:90 s. 395–398.

⁴ Se prop. 1973:90 s. 397.



Beslutad av
Ulrika Lindén
Dokumentägare
Ulrika Lindén
Gäller fr.o.m.
2020-06-03

Kronofogdemyndighetens ställningstagande

Ansvarig organisation	Nr
Rättsavdelningen	1/20/RKF
Beslutsdatum	Dnr
2020-06-03	KFM 9025-2020
Ny	

Begreppet var även föremål för behandling inför 2017 års förvaltningslag som frångått begreppet myndighetsutövning. I utredningen konstaterades att myndighetsutövning ytterst innebär ett författningsreglerat beslut som i väsentlig mån påverkar den enskildes personliga eller ekonomiska situation.⁵ I Kronofogdens verksamhet finns i regel inga svårigheter att identifiera i vilka situationer myndigheten fattar beslut som i väsentlig mån påverkar de enskilda.

I detta sammanhang bör framhåvas att bestämmelsen i 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen tar sikte på hela handläggningen. Det går därför inte att exempelvis låta ett externt bolag bereda ett ärende för att låta Kronofogden fatta det formella eller slutliga beslutet. Justitieombudsmannen (JO) kritiserade Sveriges ambassad i Bangkok för ambassaden genom detta förfarande hade satt förvaltningslagen och offentlighetsprincipen ur spel. I ärendet hade ambassaden lagt ut det inledande skedet av ärendehandläggningen på entreprenad vilket innebär att den enskilde saknade formella möjligheter att överklaga serviceföretagets hantering.⁶

Bakgrunden till varför myndighetsutövning som huvudregel är förbehållet myndigheter beror inte enbart de regelverk som gäller för uppgiften utan också tjänsteansvar för den medarbetare som underlåter att följa regelverket.

En medarbetare vid myndigheten har genom sin anställning såväl ett arbetsrättsligt, som ett straffrättsligt ansvar. Överträdelse av myndighetsinterna instruktioner eller förseelser i tjänsten som inte innefattar myndighetsutövning kan sanktioneras med varning och löneavdrag vid sidan av uppsägning och avsked. Dessa regleras i lagen om offentlig anställning som i lagen om anställningsskydd.

Överträdelse av regler vid myndighetsutövning kan emellertid även sanktioneras genom straffansvar för tjänstefel eller brott mot tystnadsplikten. Detta utgör enligt JO en garanti för de enskildas rättssäkerhet och är av betydelse vid tillåtligheten av extern personal i en myndighets verksamhet.⁷ I klarspråk ska den som utövar makt vara underkastad såväl ett arbetsrättsligt som straffrättsligt ansvar.

3.3 En del av myndighetens verksamhet

3.3.1 Anställda

Medarbetare som är anställda på heltid eller viss tid anses delta i myndighetens verksamhet och därigenom upprätthålls de rättssäkerhetsgarantier som är en förutsättning för myndighetsutövning.

⁵ Se SOU 2010:29 s. 99–102

⁶ JO den 4 april 2001 i dnr 2598-2000 och 2617-2000

⁷ Se JO 2001/02 s. 250.



Beslutad av
Ulrika Lindén
Dokumentägare
Ulrika Lindén
Gäller fr.o.m.
2020-06-03

Kronofogdemyndighetens ställningstagande

Ansvarig organisation	Nr
Rättsavdelningen	1/20/RKF
Beslutsdatum	Dnr
2020-06-03	KFM 9025-2020
Ny	

Kronofogden kan besluta om att anställa en medarbetare på viss tid (tidsbegränsad anställning) om det sker i enlighet med bestämmelserna i 5 eller 6 §§ lagen om anställningsskydd (LAS). Det rör sig som huvudregel om allmän visstidsanställning, vikariat eller provanställning.⁸

Om det är lämpligt och möjligt kan visstidsanställningar vara en ändamålsenlig lösning vid tillfällig resursförstärkning. Här berörs inte närmare reglerna i lagen om offentlig anställning och arbetsgivarens underrättelseskyldighet till arbetstagarorganisationerna enligt LAS.

Det kan många gånger vara en utmaning för en myndighet att med kort varsel rekrytera rätt antal personer med rätt kompetens för en begränsad tid. Det finns därför skäl att utveckla vidare vilka andra alternativ som står till Kronofogdens förfogande vid resursbrist.

3.3.2 Uppdragstagare och arbetstagare

Personer som utför arbete mot ersättning åt annan delas enligt avtalsrätten in i två kategorier, arbetstagare och uppdragstagare. Vid bedömningen är det den sakliga innebörden av villkoren och de faktiska förhållandena som är av betydelse, inte vad parterna har valt att kalla sitt avtal.⁹

Vid bedömningen beaktas bl.a. följande omständigheter. Innehav av F-skattsedel eller andra registrerade förhållanden, vem som utövar ledning och kontroll, om uppgiften är varaktig och bestämd, grad av sysselsättning, antal uppdragsgivare, vem som tillhandahåller utrustning och lokal, beroendeställning och ersättningens form.¹⁰ Dessa faktorer i förening med varandra avgör vem som är arbetstagare eller uppdragstagare.

Om Kronofogden efter en helhetsbedömning anser att en uppdragstagare är självständig är myndigheten förhindrad att anlita individen enligt 12 kap. 4 § regeringsformen.

Inom arbetsrättsrätten kan en uppdragstagare emellertid inta en mellanställning mellan en arbetstagare och uppdragstagare. I litteratur och motivuttalanden används benämningen osjälvständiga, beroende eller jämställda uppdragstagare. Dessa definieras som en person som utför arbete åt annan, inte är anställd hos denne men ändå har en ställning av väsentligen samma slag som en anställd. På samma sätt

⁸ Detta kan också regleras i annan författning samt kollektivavtal.

⁹ Jfr AD 1990 nr 116.

¹⁰ Se Ds 2002:56 s. 110 ff.



Beslutad av
Ulrika Lindén
Dokumentägare
Ulrika Lindén
Gäller fr.o.m.
2020-06-03

Kronofogdemyndighetens ställningstagande

Ansvarig organisation	Nr
Rättsavdelningen	1/20/RKF
Beslutsdatum	Dnr
2020-06-03	KFM 9025-2020
Ny	

som angetts ovan görs gränsdragningen genom en helhetsbedömning av ovan redovisade omständigheter.¹¹

En osjälvständig uppdragstagare omfattas enligt JO inte av förbudet i 12 kap. 4 § regeringsformen. Detta prövades i ett granskningsärende från början av 2000-talet då ett antal kommunala nämnder låtit privata konsulter att utföra utredningar enligt socialtjänstlagen. I ärendet slog JO fast att det allmänna har möjlighet att anlita uppdragstagare som är fysiska personer och som knyts till myndigheten på ett sådant sätt att de kan anses i myndighetens verksamhet. En förutsättning var att en sådan uppdragstagare var osjälvständig och stod under myndighetens arbetsledning och kontroll på samma sätt som en anställd. Under sådana förhållanden omfattades uppdragstagaren av offentlighets- och sekretesslagen, förvaltningslagen och brottsbalkens bestämmelser. JO underströk dock i beslutet att JO:s bedömning inte omfattade hur frågan skulle bedömas utifrån de arbetsrättsliga skyddsreglerna som finns för arbetstagare.¹²

Ytterligare exempel på när JO har godtagit osjälvständiga uppdragstagare var när Skolverket på kort tid var tvungen att bygga ett register och utforma ett beslutssystem för ca 200 000 lärare och förskolelärare. Skolverket valde att ingå avtal med bemanningsföretag som ställde personal till Skolverkets förfogande.¹³ Ärendet granskades av JO som efter inspektion den 14 mars 2012 skrev av ärendet utan anmärkningar.¹⁴

4 Slutsats

Den som utövar makt i Kronofogdens verksamhet ska vara underställd bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen, förvaltningslagen, ansvarsbestämmelserna i brottsbalken samt bestämmelserna om det allmännas skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen.

Detta kan åstadkommas genom att Kronofogden anställer en medarbetare på heltid eller viss tid. Ett annat alternativ är att anlita en osjälvständig uppdragstagare eller ett bemanningsföretag som ställer den utpekade uppdragstagaren till myndighetens förfogande.

Det är inte den rättsliga etiketteringen, dvs. benämningen på avtalet, som är avgörande för bedömningen utan de faktiska förhållandena som gäller för uppdraget.

¹¹ Ibid. s. 137

¹² Se JO 2001/02 s. 250, se även 2 kap. § 1 OSL.

¹³ Skolverkets promemoria ”Skolverkets hantering av legitimationsärenden” den 8 februari 2012, dnr 2012:000149.

¹⁴ Se JO:s beslut den 22 mars 2012 i dnr 344-2012, 530-2012 och 880-2012.



Beslutad av
Ulrika Lindén
Dokumentägare
Ulrika Lindén
Gäller fr.o.m.
2020-06-03

Kronofogdemyndighetens ställningstagande

Ansvarig organisation	Nr
Rättsavdelningen	1/20/RKF
Beslutsdatum	Dnr
2020-06-03	KFM 9025-2020
Ny	

För att en uppdragstagare ska kunna jämföras med en arbetstagare i detta hänseende krävs det att villkoren för uppdraget regleras så att innehållet i praktiken motsvaras av vad som gäller för en anställd.

Denna promemoria har i första hand bedömt om det är tillåtet att anlita konsulter i myndighetens verksamhet vid myndighetsutövning. När frågan om anlitan av konsulter för myndighetsutövning uppstår ska även lämpligheten prövas. Myndighetsutövning som innefattar hantering av känsliga uppgifter eller ingripande tvångsmedelsåtgärder bör inte överlåtas till andra än myndighetens fast anställda personal.

Soheil Roshanbin