



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
2800–2802-25

meddelad i Stockholm den 29 april 2026

KLAGANDE AA

Ombud: Advokaterna Emma Mogren och Marie Traunsberger
Advokatbyrån Divinius AB
Fundationsvägen 17
291 50 Kristianstad

MOTPART
Region Skåne
291 89 Kristianstad

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Kammarrätten i Göteborgs dom den 1 april 2025 i mål nr 924–926-24

SAKEN
Laglighetsprövning enligt kommunallagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om att ett förhandsavgörande från EU-domstolen ska hämtas in.

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att ett sådant beslut avseende vite enligt ett vårdavtal som Region Skåne har fattat inte utgör myndighetsutövning och att rätten att fatta ett sådant beslut därmed inte omfattas av delegationsförbudet i 6 kap. 38 § första stycket 3 kommunallagen.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelar inte prövningstillstånd i målen i övrigt. Kammarrättens avgörande står därmed fast.

BAKGRUND

1. En region kan besluta att införa ett s.k. valfrihetssystem avseende tjänster inom hälsovård och på så sätt konkurrensutsätta en verksamhet. Systemet, som regleras i lagen (2008:962) om valfrihetssystem, innebär att regionen (upphandlande myndighet) ska ingå avtal med samtliga vårdgivare (leverantörer) som önskar att delta och som uppfyller de krav som angetts för verksamheten. Avtalet ska innehålla de villkor som ska gälla mellan parterna. Invånarna i regionen väljer sedan vilken leverantör inom valfrihetssystemet som de vill anlita.
2. Av kommunallagen (2017:725), som gäller för regioner, följer att en regional nämnd ska se till att en verksamhet som har lämnats över till privata subjekt bedrivs i enlighet med de mål och regler som gäller på området samt i övrigt kontrollera och följa upp verksamheten. Hur uppföljningen ska ske regleras inte utan en region förutsätts se till att avtal utformas på ett sådant sätt att uppföljning och kontroll är möjlig.
3. Vidare föreskrivs i kommunallagen att en nämnd får uppdra åt en anställd hos regionen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Beslutanderätten får dock inte delegeras i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.
4. Region Skåne har infört ett valfrihetssystem i fråga om vårdcentraler. Av de avtal som har ingåtts med leverantörerna framgår att om en leverantör bedöms ha brustit i sitt utförande så ska det tas ut ett vite om fem procent av ersättningen per månad och avvikelse. Vitet upphör när leverantören har vidtagit åtgärder som den upphandlande myndigheten har godkänt. Såväl vitet som vissa kostnader i samband med granskningen får avräknas från framtida utbetalningar av ersättning till leverantören för uppdragets utförande.
5. Hälso- och sjukvårdsdirektören i Region Skåne beslutade, i enlighet med regionens delegationsordning, att tre leverantörer skulle vidta vissa åtgärder utifrån de brister som framkommit vid granskning av verksamheterna och att ett vite om fem procent av ersättningen per månad skulle tas ut från var och en av leverantörerna under sex månader.
6. AA överklagade besluten till Förvaltningsrätten i Malmö och gjorde gällande ett flertal grunder för att besluten skulle upphävas, bl.a. att beslut om vite utgör myndighetsutövning som är av principiell beskaffenhet och att beslutanderätten därmed inte får delegeras till hälso- och sjukvårdsdirektören. Förvaltningsrätten avslag överklagandena.

7. Domen överklagades av AA till Kammarrätten i Göteborg som avslog överklagandet och uttalade följande avseende möjligheten till delegation. Beslut om godkännande enligt lagen om valfrihetssystem är sådana beslut som skulle kunna uppfattas som myndighetsutövning, medan avtalen mellan parterna är av civilrättslig art. De i målen aktuella besluten avser vite som regleras i avtalen mellan parterna. Av avtalen framgår att tvister om detta ska avgöras av allmän domstol. Besluten utgör mot denna bakgrund inte myndighetsutövning.

YRKANDEN M.M.

8. AA yrkar att underinstansernas avgöranden ska upphävas och att ett förhandsavgörande från EU-domstolen ska hämtas in. Hon anför följande avseende möjligheten att delegera beslutanderätten i fråga om vite.
9. Inom ett offentlighetsligt valfrihetssystem saknar leverantörerna möjlighet att påverka de ekonomiska villkoren i avtalen och dessa kan ensidigt ändras av den upphandlande myndigheten. Det handlar således inte om en civilrättslig marknadsrelation i fri konkurrens utan systemet är ett sätt för regionen att fullgöra sin lagstadgade skyldighet att organisera och finansiera primärvård.
10. Leverantörerna är enligt avtalen föremål för omfattande rapporteringskrav och den upphandlande myndigheten har långtgående möjligheter att följa upp, granska och ingripa vid brister. Vidare fastställer den upphandlande myndigheten efter egen prövning en betalningsskyldighet och verkställer denna genom avräkning mot framtida ersättningar. I realiteten är det fråga om offentlighetslig tillsyn som innefattar sanktionsmöjligheter, något som utgör myndighetsutövning.
11. *Region Skåne* anser att överklagandet ska avslås.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i Högsta förvaltningsdomstolen

12. Prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen får enligt 36 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) begränsas till att gälla en viss fråga i målet, vars prövning är av vikt för ledning av rättstillämpningen (prejudikatfråga).
13. Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd såvitt avser frågan om ett sådant beslut avseende vite enligt ett vårdavtal som Region Skåne har fattat utgör myndighetsutövning och är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt och därmed omfattas av ett delegationsförbud.

14. Frågan om meddelande av prövningstillstånd rörande målen i övrigt har förklarats vilande.

Rättslig reglering m.m.

15. Av 7 kap. 5 § kommunallagen framgår att en nämnd får uppdra åt en anställd hos kommunen eller regionen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 38 §.
16. Enligt 6 kap. 38 § första stycket 3 får beslutanderätten inte delegeras när det gäller ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Förhandsavgörande från EU-domstolen

17. Högsta förvaltningsdomstolen finner att det i målen inte aktualiseras någon sådan unionsrättslig tolkningsfråga som ger domstolen anledning att hämta in ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Yrkandet om detta ska därför avslås.

Allmänt om myndighetsutövning

18. Begreppet myndighetsutövning finns i en mängd författningar och används för att avgränsa tillämpningsområdet för olika bestämmelser. Begreppet är avsett att ha samma innebörd i de författningar där det förekommer (se t.ex. prop. 1972:5 s. 312, prop. 1973:90 s. 397 och prop. 1988/89:113 s. 12), även om tillämpningen kan komma att variera något genom olika tillägg och modifieringar i respektive författningstext.
19. Begreppet myndighetsutövning har sin grund i förvaltningsreformen 1971, som bl.a. ledde fram till den första förvaltningslagen (1971:290). Det användes då inte i lagtexten, som däremot innehöll en definition av de ärenden som ansågs innefatta myndighetsutövning. I lagens 3 § angavs detta som ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”.
20. Dessa kriterier för vad som utgör myndighetsutövning är fortfarande styrande för innebörden av begreppet. Kriterierna är inte exemplifierande utan har självständig betydelse. Således har varken det bakomliggande syftet med en reglering eller styrkeförhållandet mellan parterna i en viss situation relevans för frågan om en åtgärd utgör myndighetsutövning.
21. Den närmare innebörden av de olika kriterier som konstituerar myndighetsutövning utvecklas, förutom i förarbetena till den första förvaltningslagen

(prop. 1971:30 del 2 s. 331 ff., se även prop. 2016/17:180 s. 46 ff.), främst i motiven till 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) om fel eller försummelse vid myndighetsutövning (prop. 1972:5 s. 311 ff. och 498 ff. samt SOU 1993:55 s. 68 ff.) och i motiven till 20 kap. 1 § brottsbalken avseende tjänstefel (SOU 1972:1 s. 129 ff., prop. 1975:78 s. 141 ff. och prop. 1988/89:113 s. 12 ff.).

22. En förutsättning för att det ska handla om myndighetsutövning är – enligt nyss angivna förarbeten – att den enskilde befinner sig i ett beroendeförhållande och att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma över den enskilde på offentligrättsliga författningar eller liknande, t.ex. ett särskilt regeringsbeslut.
23. Befogenheter som följer av civilrättsliga föreskrifter, eller villkor som grundar sig på sådana föreskrifter, utgör inte myndighetsutövning. Ärenden som avgörs genom att myndigheten träffar avtal om saken med en enskild faller alltså utanför begreppet myndighetsutövning. Här skyddas i stället den enskildes rätt genom det civilrättsliga regelsystemet och möjligheten att vid tvist med myndigheten väcka talan vid allmän domstol.
24. Den omständigheten att ett avtalsförhållande föreligger mellan det allmänna och en enskild utesluter emellertid inte att myndighetsutövning kan förekomma vid åtgärder som har anknytning till avtalsförhållandet. Av de exempel på detta som anges i motiven till den äldre förvaltningslagen (prop. 1971:30 del 2 s. 332) och skadeståndslagen (prop. 1972:5 s. 500 f.) följer att det väsentliga för att åtgärder som har anknytning till avtal ska betraktas som myndighetsutövning är huruvida det allmännas handlingsfrihet begränsas på så sätt att en åtgärd ska vidtas på visst sätt. Är så fallet uppkommer den typen av beroendeförhållande som det talas om i förarbetena. Det avgörande är således att det finns offentligrättsliga regler som inverkar på innehållet i avtalet.

Prejudikatfrågan

25. Lagen om valfrihetssystem är visserligen en offentligrättslig reglering, men den saknar bestämmelser om vilka villkor som ska gälla mellan den upphandlande myndigheten och leverantörerna. I stället förutsätts att den upphandlande myndigheten ingår avtal med leverantörerna där detta regleras. Den upphandlande myndigheten är således genom lagen inte ålagd att ingå avtal med visst innehåll eller förbjuden att avtala om vissa förhållanden, så länge som lagens allmänna krav på bl.a. likabehandling och proportionalitet iakttas.
26. Rätten för en region – som har ingått ett sådant vårdavtal som Region Skåne har ingått – att granska en leverantör och att från denne kräva vite samt att avräkna detta från framtida ersättningar följer alltså av avtalsvillkoren och dessa bestäms inte av offentligrättsliga regler. Dessa åtgärder utgör därmed inte myndighetsutövning.

27. Den prejudikatfråga som Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd i ska därmed besvaras enligt följande. Ett sådant beslut avseende vite enligt ett vårdavtal som Region Skåne har fattat utgör inte myndighetsutövning och rätten att fatta ett sådant beslut omfattas därmed inte av delegationsförbudet i 6 kap. 38 § första stycket 3 kommunallagen.

Prövningstillstånd i målen i övrigt

28. Högsta förvaltningsdomstolen finner inte skäl att meddela prövningstillstånd i målen i övrigt.

I avgörandet har deltagit justitieråden Linda Haggren, Kristina Ståhl, Per Classon, Ulrik von Essen och Mathias Säfsten.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Johanna Grundberg.