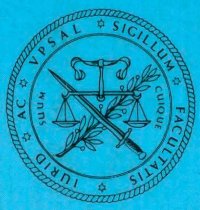


OLLE LUNDIN

KOMMUNAL REVISION

EN RÄTTSLIG ANALYS

EJ HEMLÅN

72

SKRIFTER FRÅN
JURIDISKA
FAKULTETEN
I UPPSALA

IUSTUS FÖRLAG

JURIDISKA INSTITUTIONEN
vid Uppsala Universitet JUR

Q 342.06 SWE

Juridikbok.se

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

• Kopiera och vidaredistribuera materialet oavsett medium eller format

• Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

• Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.

• Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.

• Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att gör något som licensen tillåter.

Se även information på
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv

http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:juridikbokse-f4463

SKRIFTER FRÅN
JURIDISKA FAKULTETEN I UPPSALA

72

Redaktör: Nils Jareborg

Till
Camilla
Andreas
och
Johanna

KOMMUNAL REVISION

EN RÄTTSLIG ANALYS

Olle Lundin

05 17

IUSTUS FÖRLAG

Abstract

Lundin. O. 1999. Kommunal revision. En rättslig analys. Local government audit. A legal analysis. Iustus Förlag. 532 pp. Uppsala 1999. ISSN 0282-2040 ISBN 91-7678-418-5.

This is a thesis in administrative law that deals with questions concerning control and accountability on the local governmental level. Focus is set on the construction with a laymen-auditing system for controlling the administration. The Swedish system is special in this regard. Demands for efficient and independent control and audit collides with the local self government which in Sweden is extensive. It is often said that the local politicians are examined and controlled by their own collegues. In an audit perspective that creates questions and doubts of the audit function and concept in the context of Swedish local government. This thesis identifies some of the main problems and also tries to solve them.

The thesis has three purposes.

The first is to explore and describe the system of local government audit. The second purpose is to discuss the system of local government audit de lege lata. The third purpose is to evaluate the current situation.

The evaluation is based on three criteria as basic elements of audit. The criteria are the following:

- credibility,
- standards of evaluation,
- feed-back.

The result of the evaluation is that the efficiency of the local government audit can be questioned, since the audit fails to fulfil these criteria. For example, the competence of the audit is not guaranteed by legal demands on the audit or the auditor. This fact creates a lack of credibility. The independence is also questionable. The political parties are in the background and reflects on the audit context in a negative way. The auditor who has a future political career to consider is not independent in relation to the other party members who are subject to examination.

The conclusion of the thesis is that the local government audit is a democratic instrument that fails to fulfil some of the basic criteria of audit. The efficiency of the audit is therefore in question. The problem of guaranteeing the members of the municipals and county councils that satisfying control and examination is carried out is ultimately a task for the legislator to solve. The state has the responsibility to create a system where taxpayers money is used in the public business in a economic efficient and lawful way.

Olle Lundin, Juridiska institutionen, Uppsala universitet, Box 512, S-751 20 Uppsala, Sweden

© Författaren och Iustus Förlag AB, Uppsala 1999
ISSN 0282-2040
ISBN 91-7678-418-5
Omslag: IdéoLuck AB
Sättning: Elanders Publishing AB
Tryck: Elanders Graphic Systems AB, Göteborg 1999

Förord

Min handledare professor Lena Marcusson och min biträdande handledare adj. professor Curt Riberdahl har båda uppmuntrat, inspirerat och i övrigt stött mig i mitt avhandlingsarbete. Deras konstruktiva handledarskap har varit av stor betydelse under detta arbete. Tack Lena. Tack Curt.

Ett flertal andra har varit behjälpliga under arbetets gång. Särskilt bör Ulla Björkman nämnas. Hon introducerade mig tidigt i förvaltningsrättens mysterier och väckte mitt intresse för kommunal revision. Jag vill även tacka Anders Agell, Adam Diamant, Johan Höök, Anders Ottner, Per Thorell och Bertil Thorén vilka lämnat synpunkter på delar av manus. Jag vill också tacka deltagarna i högre seminariet för offentlig rätt vid Juridiska institutionen vilka ett flertal gånger har diskuterat olika delar av arbetet. Britt-Marie Citron har diskuterat kommunala skandaler med mig och gett inblick i händelserna i den s.k. Motala-affären. Jag tackar er alla.

Rent praktiskt har arbetet möjliggjorts av insatser från släkt och vänner. Jag vill tacka min far för alla kubikmeter ved som han huggit då jag skrivit detta arbete. Jag vill också tacka min mor och svärmor för all hjälp.

Min fru och mina barn skänker jag en tacksam tanke. De har lyssnat på, och aktivt deltagit i, kommunalrättsliga diskussioner och min fru har fungerat som juridisk samtalspartner under denna tid.

Arbetet har ekonomiskt möjliggjorts huvudsakligen genom innehavandet av en doktorandtjänst vid Juridiska institutionen Uppsala universitet. Tryckbidrag har lämnats både av institutionen och av Emil Heijnes fond för rättsvetenskaplig forskning.

Vittinge i mars 1999

Olle Lundin

Innehållsöversikt

Förkortningar 17

I. Introduktion 19

1. Inledande ord 20

2. Om kommunen och kommunalrätten 30

3. Rättshistorisk bakgrund 81

4. Om revision och revisionsbegreppet 109

5. Nordisk utblick 158

II. Den kommunala revisionen 177

6. Det kommunala revisionsinstitutet, inledande beskrivning 178

7. Granskningsområdet och revisionens omfattning 211

8. Revision och kommunala företag 271

III. Ansvarsfrågor 309

9. Revision och ansvar 310

10. Straffrättsligt ansvar 349

11. Skadeståndsrättsligt ansvar 397

IV. Utvärdering 467

12. Den kommunala revisionen som kommunaldemokratiskt kontrollinstrument 468

Summary 503

Litteratur m.m. 511

Rättsfallsregister 523

Bilaga 525

Innehåll

Förkortningar 17

I. Introduktion 19

1. Inledande ord 20
1.1. Om ämnet: det kommunala revisionsinstitutet 20
1.2. Syfte och forskningsansats 23
1.3. Metod, material och avgränsning 26
1.4. Avhandlingens uppläggning 28

2. Om kommunen och kommunalrätten 30
2.1. Inledning 30
2.2. Den kommunalrättsliga miljön 30
2.2.1 Inledning 30
2.2.2. Kommunalrätt som rättsområde 31
2.2.3. Kommunal verksamhet och värdekonflikter 33
2.2.4. Den offentliga rättsfamiljen och privaträtten 42
2.2.5. Tre kommunalrättsliga områden, en systematik 44
2.3. Kommunen, en allmän beskrivning 49
2.3.1. Rättsliga särdrag hos kommunen 49
2.3.2. Kommunal organisation 52
2.3.3. Den kommunala verksamheten, rättsliga aspekter 56
2.3.4. Kommunen som ekonomisk enhet 59
2.4. Kontroll av kommunal verksamhet 62
2.4.1. Intern kontroll 62
2.4.2. Extern kontroll 66
2.5. De förtroendevalda 70
2.5.1. Inledning 70
2.5.2. I den statliga organisationen 71
2.5.3. I den kommunala organisationen 74
2.5.3.1. Inledning 74
2.5.3.2. Fullmäktige 75
2.5.3.3. Nämnderna 76

2.5.4. Avslutande diskussion 77
2.6. Summering 78

3. Rättshistorisk bakgrund 81
3.1. Inledning 81
3.2. Socknen 82
3.2.1. Sockenbegreppet 82
3.2.2. Socknen före 1800-talet 83
3.2.3. 1817 års förordning om sockenstämma och kyrkoråd 84
3.2.4. 1843 års förordningar 86
3.3. 1862 års reform 87
3.3.1. Kommunalstyrelse på landet 88
3.3.2. Kommunalstyrelse i staden 91
3.3.3. Landstingen 93
3.4. 1930 års kommunallagsöversyn 95
3.5. 1953 års kommunallag 96
3.6. 1954 års landstingslag 101
3.7. 1977 års kommunallag 102
3.8. Summering 106

4. Om revision och revisionsbegreppet 109
4.1. Inledning. 109
4.2. Revisionsbegreppet 110
4.2.1. Inledning 110
4.2.2. Revisionens innebörd 112
4.2.3. Behovet av revision 116
4.2.4. Revisionens intressenter 121
4.3. Revisionens oberoende 125
4.4. Utvärdering och revision 131
4.5. Revision i offentlig verksamhet 140
4.5.1 Inledning 140
4.5.2. EU:s revisionsrätt 141
4.5.3. Riksdagens revisorer 143
4.5.4. Riksrevisionsverket 146
4.6. Summering, revisionens element 149

5. Nordisk utblick 158
5.1. Inledning 158
5.2. Norge 158
5.2.1. Allmänt 158
5.2.2. Organisation 159

5.2.3. Statlig tillsyn 160
5.2.4. Revision 163
5.3. Danmark 164
5.3.1. Allmänt 164
5.3.2. Organisation 165
5.3.3. Statlig tillsyn 167
5.3.4. Revision 168
5.4. Finland 169
5.4.1. Allmänt 169
5.4.2. Organisation 170
5.4.3. Statlig tillsyn 171
5.4.4. Revision 172
5.5. Summering, den kommunala revisionen i Norden 174

II. Den kommunala revisionen 177

6. Det kommunala revisionsinstitutet, inledande beskrivning 178
6.1. Inledning 178
6.2. Organisatoriska frågor 178
6.3. Valbarhet och jäv 182
6.4. Revisionens uppgifter 191
6.5. Revisorernas rätt till upplysningar 196
6.6. Fullmäktiges förhållande till revisionen 197
6.7. Revisionsberättelsen och revisionsansvaret 205

7. Granskningsområdet och revisionens omfattning 211
7.1. Inledning 211
7.2. Granskningsområdet 212
7.2.1 Nämndernas uppgifter och kommunens materiella verksamhetsområden 212
7.2.2. Kommunala organisationstrukturer 217
7.2.3. Granskningsprojekt inom den kommunala förvaltningen, några exempel 220
7.2.4 Privatiserad verksamhet 222
7.2.4.1. Inledning 222
7.2.4.2. Avkommunalisering 223
7.2.4.3. Bidragsgivning 224
7.2.4.4. Entreprenad 226
7.2.4.5. Företagsbildning 229
7.2.4.6. Avslutande diskussion 231
7.3. Granskningens omfattning 233
7.3.1. Inledning 233

7.3.2. Svenska förhållanden, kommunförbundens rekommendationer 234
7.3.3. Finska förhållanden, det finska kommunförbundets rekommendation om god offentlig revisionssed 240
7.3.5. God kommunal revisionssed, några synpunkter 244
7.4. Revision och kommunal myndighetsutövning 247
7.4.1. Inledning 247
7.4.2. Begreppet "myndighetsutövning" i kommunallagen 251
7.4.3. Granskningsförbud vid myndighetsutövning ~~258~~ 251
7.4.4. Undantag från granskningsförbudet vid myndighetsutövning 258
7.4.4.1. Inledning 258
7.4.4.2. Granskning vid ekonomisk förlust 258
7.4.4.3. Granskning ur allmänna synpunkter 261
7.4.4.4. Förbudets omfattning med beaktande av undantagen 263
7.5. Gemensamma nämnder och kommunalförbund 265
7.6. Summering 268

8. Revision och kommunala företag 271
8.1. Inledning 271
8.2. Om företagsformen och offentlig verksamhet 273
8.3. Kommunal verksamhet överförd till privaträttsliga organ 276
8.4. Revision av olika företagsformer 284
8.4.1. Inledning 284
8.4.2. Revision av aktiebolag 285
8.4.3. Revision av stiftelser 289
8.4.4. Revision av handelsbolag 294
8.4.5. Revision av ekonomiska föreningar 297
8.4.6. Revision av ideella föreningar 298
8.5. Kommunrevision och företagsrevision, en jämförelse. 298
8.6. Summering, revision och den kommunala "koncernen" 301

III. Ansvarsfrågor 309

9. Revision och ansvar 310
9.1. Inledning 310
9.2. Rättsligt och politiskt ansvar 311

9.3. De revisionsansvariga 314
9.4. Revisionsanmärkning 319
9.5. Fullmäktiges skyldighet att inhämta förklaring över framställd anmärkning 324
9.6. Entledigande som en följd av vägrad ansvarsfrihet 326
9.7. Fullmäktiges normbundenhet vid beslut om ansvarsfrihet och entledigande 327
9.8. Ansvarsfrihetens betydelse och omfattning 334
9.9. Summering 347

10. Straffrättsligt ansvar 349
10.1. Inledning 349
10.2. Brottsbalkens tjugonde kapitel 353
10.2.1. Tjänstefel 353
10.2.1.1. Allmänt om förtroendevalda 353
10.2.1.2. Revisorer 357
10.2.2. Mutbrott 359
10.2.2.1. Allmänt om förtroendevalda 359
10.2.2.2. Revisorer 362
10.2.3. Brott mot tystnadsplikt 364
10.2.3.1. Allmänt om förtroendevalda 364
10.2.3.2. Revisorer 365
10.2.4. Skiljande från uppdrag 369
10.3. Andra brottstyper 370
10.3.1. Trolöshet mot huvudman 370
10.3.1.1. Allmänt om förtroendevalda 370
10.3.1.2. Revisorer 377
10.3.2. Förtal 379
10.3.3. Brott enligt speciallagstiftning 382
10.4. Fördelning av ansvar 382
10.4.1. Inledning 382
10.4.2. Ansvarsfördelningen inom nämnden 384
10.4.3. Företagaransvaret 386
10.4.4. Ansvarsfördelning mellan kommunala beslutsnivåer 388
10.5. Summering 394

11. Skadeståndsrättsligt ansvar 397
11.1. Inledning 397
11.2. Det individuella skadeståndsansvarets syfte och funktion 399

11.3. De indirekt förtroendevaldas skadeståndsrättsliga ställning 401
11.3.1. Inledning 401
11.3.2. Skadeståndsansvar vid brott 402
11.3.3. Skadeståndsansvar utan krav på brott 403
11.4. Förhållandet mellan kommun och de indirekt förtroendevalda 409
11.4.1. Allmänt 409
11.4.2. Om sysslomannaskapet och de förtroendevalda 410
11.4.2.1. Inledning 410
11.4.2.2. Äldre doktrin 412
11.4.2.3. Modern doktrin och förarbeten 415
11.4.2.4. De indirekt förtroendevalda och sysslomannaskapet, en jämförelse 419
11.4.3. Avslutande diskussion 424
11.5. Jämkning av ersättningsskyldighet 426
11.6. Den förtroendevaldes plikt, exempel på problemområden 429
11.6.1. Allmänt, plikt och culpabedömning 429
11.6.2. Omedelbar skada 433
11.6.3. Medelbar skada 439
11.7. Revisorsansvar 443
11.7.1. Inledning 443
11.7.2. Om culpa och revisors skadeståndsansvar 444
11.7.3. Revisors plikt 448
11.7.3.1. Inledning 448
11.7.3.2. Brott mot granskningsplikten 448
11.7.3.3. Brott mot tystnadsplikt 452
11.7.3.4. Brott mot upplysnings- och rapporteringsplikt 455
11.7.3.5. Rådgivaransvaret 458
11.7.4. Avslutande diskussion 460
11.8. Summering, om förtroendemannaansvaret 461

IV. Utvärdering 467

12. Den kommunala revisionen som kommunaldemokratiskt kontrollinstrument 468
12.1. Inledning 468
12.2. Begreppet "kommunal demokrati" 469
12.2.1. Inledning 469

12.2.2. Begreppet "kommunmedlem" och den kommunala rösträtten 470
12.2.3. Kommunen som demokratisk associationsform 475
12.3. Kommunrevisionen som kontrollinstrument 476
12.3.1. Inledning 476
12.3.2. Revisionens trovärdighet 476
12.3.2.1. Kompetens 477
12.3.2.2. Oberoende 478
12.3.3. Revisionens bedömningsgrunder 479
12.3.4. Återkoppling 479
12.3.4.1. Rapporteringsfrihet 480
12.3.4.2. Ansvarsutkrävande 480
12.3.5. Slutsats 481
12.4. Är kommunrevisionen ett kommunaldemokratiskt kontrollinstrument? 482
12.5. Förändring av den kommunala revisionen 484
12.5.1. Inledning 484
12.5.2. Statsrevisionens framtida roll 485
12.5.3. Krav på särskild revisorskompetens 488
12.5.4. Utökade befogenheter för kommunrevisorerna 490
12.5.5. Gemensamma revisionsnämnder 494
12.6. Summering, utvärdering av det kommunala revisionsinstitutet 495
12.6.1. Inledning 495
12.6.2. Sammanfattning 495
12.6.3. Kommunrevisionens brister som kontrollinstrument 498
12.6.4. Kontroll av kommunal verksamhet, ett framtidsperspektiv 500

Summary 503

Litteratur m.m. 511

Rättsfallsregister 523

Bilaga 525

Förkortningar

ABL	Aktiebolagslag (1975:1385)
BL	Lag om enkla bolag och handelsbolag (1980:1102)
BrB	Brottsbalken
DKSL	Lov om kommunernes styrelse (nr. 615 af 18 juli 1995), (Danmark)
EFL	Lag om ekonomiska föreningar
EU	Europeiska Unionen
FiKL	Kommunallag (365/95), (Finland)
FL	Förvaltningslag (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
KL	Kommunallag (1991:900)
Kommunförbunden	Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet
KRL	Lag om kommunal redovisning (1997:614)
LOU	Lag om offentlig upphandling (1992:1528)
NoKL	Lov om kommuner og fylkeskommuner (1992.09.25 nr. 107), (Norge)
OFR-revisor	Certifierad revisor för revision av offentlig verksamhet, (Finland)
OL	Ordningslag (1993:1617)
PBL	Plan- och bygglag (1987:10)
Prop	Proposition
RB	Revisionsberättelse
RF	Regeringsformen (1974:152)
RRV	Riksrevisionsverket
SekrL	Sekretesslag (1980:100)
SKL	Skadeståndslag (1972:207)
SoL	Socialtjänstlag (1980:620)
SOU	Statens offentliga utredningar

Del I
Introduktion

1. Inledande ord

"Whitout audit, no accountability;
whitout accountability, no control;
and if there is no control,
where is the seat of power?"[1]

1.1. Om ämnet: det kommunala revisionsinstitutet

Den kommunala och landstingskommunala verksamheten svarar för mellan 65 och 70 % av det allmännas verksamhet.[2] Kommunernas verksamhet riktar sig vanligen direkt till enskilda och kollektiv av enskilda. Finansieringen av den kommunala verksamheten sker huvudsakligen genom skatter och avgifter. Den enskilde skatte- och avgiftsbetalaren, tillika avnämaren, har därför ett stort intresse av att den kommunala verksamheten är välfungerande, rationell och ekonomiskt effektiv. Även staten, i egenskap av bidragsgivare och innehavare av det övergripande ansvaret för det allmännas verksamhet, har intresse av detta. Det finns således ett behov av kontroll av den kommunala verksamheten.[3]

Denna avhandling rör problematiken kring kontroll av kommunal verksamhet. I den kommunala organisationen ingår de kommunala revisorerna som ett obligatoriskt kontrollorgan. Revisorernas uppgift är bl.a. att granska huruvida verksamheten bedrivs på ett ekonomiskt försvarbart sätt. De kommunala revisorerna har således en väsentlig kontrollfunktion att fylla och utgör ämnet för avhandlingen.

De senaste årens s.k. kommunala affärer har medfört att avhand-

[1] Mackenzie i förordet till "The Accountability and Audit of Governments" av Normanton, E. L., Manchester University Press 1966.
[2] Begreppet "det allmänna" används i avhandlingen som ett samlingsbegrepp för stat och kommun. Begreppet återfinns även i 1:2 och 2 kap. RF. Ang. förhållandet mellan statliga och kommunala utgifter se Statistisk årsbok 1999 s. 242.
[3] Ett sådant behov av kontroll föreligger i princip i alla organisationsformer där intressenter av olika skäl saknar möjlighet att själv kontrollera verksamheten. Se vidare kapitel 4 om behovet av revision.

lingens ämne, det kommunala revisionsinstitutet, hamnat i blickpunkten. Frågor kring revisionens funktion, eller bristande funktion, och de förtroendevaldas ansvar för verksamheten har diskuterats. Ett antal statliga utredningar har berört frågan om den kommunala revisionens framtid och föreslagit förändringar. Avsaknaden av konkreta förändringar har dock hittills varit total.[4]

I avhandlingen behandlas problematiken rörande kontroll och ansvar inom kommunal verksamhet i ett rättsligt perspektiv. Fokus ligger på det kommunala revisionsinstitutet som kontrollinstrument. Den kommunala revisionen är det huvudsakliga och enda rent kommunalrättsliga kontrollorganet inom den kommunala organisationen.[5] Innan kommunrevisionen presenteras närmare är det nödvändigt att påpeka att de kommunala affärerna endast i begränsad omfattning diskuteras i framställningen. De kommunala affärerna som uppmärksammats av massmedia under de senaste fem åren har haft betydelse för ett ökat allmänt intresse för avhandlingsämnet. Det som inträffade bl.a. i Motala, Gävle m.fl. kommuner är dock inte av primärt intresse för denna framställning.[6] Händelserna är självfallet både intressanta och beklämmande. I ett rättsligt perspektiv är det emellertid i första hand fråga om straffrättsligt intressanta skeenden. Det kommunalrättsliga intresset är sekundärt och utgörs i princip endast av att de inblandade var förtroendevalda eller tjänstemän inom den kommunala organisationen. Att enskilda individer inom en organisation beter sig brottsligt innebär inte att organisationsformen behöver vara förkastlig. Väsentlig är emel-

[4] Detta avser förhållandet 990101. Händelser och material som inträffat eller tillkommit efter detta datum har endast undantagsvis kunnat beaktas. Det bör dock noteras att Kommunrevisionsutredningen betänkande innehåller några förslag som kan leda till ändrad lagstiftning. Några dramatiska förändringar av den kommunala revisionen är det emellertid inte frågan om. Se SOU 1998:71 "Den Kommunala Revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument".

[5] Andra kontrollinstrument finns självfallet, exempelvis JO. Myndigheten är dock ett externt statligt kontrollinstrument med små resurser som omöjligen kontinuerligt kan granska rikets alla kommuner.

[6] Turerna kring den s.k. skrotkassan i Alingsås är så anmärkningsvärda att de förtjänar att särskilt kommenteras. Landstinget i Älvsborgs län, som numera försvunnit och vars uppgifter överförts till Västra Götalandsregionen, hade ett generellt spritförbud vid representation. Detta förbud kringgicks av vissa förtroendevalda genom att sprit inhandlades via ett av landstinget ägt tvätteriföretag och finansierades genom att tillvarataget gods från patienter m.fl. såldes. Den s.k. skrotkassan uppstod sålunda genom försäljning av upphittade föremål som borde återlämnats till rättmätig ägare. Försäljning av godset samt inköp av sprit bokfördes i särskild ordning varför åklagarens och polisens arbete underlättades avsevärt. Hela affären andas av dumhet och föga insikt om ansvaret som förtroendevald. För en utomstående betraktare framstår det hela som obegripligt. Att dylika affärer påverkar förtroendet för de kommunala förtroendevalda torde vara klart.

lertid att organisationen är uppbyggd så att det finns visst skydd mot sådant brottsligt beteende så att både skador på ekonomi och förtroende minimeras. I kommunens fall kan det diskuteras om sådant skydd existerar i tillräcklig omfattning.

Motala-affären är emellertid av visst intresse, särskilt med tanke på den långa tidsperiod som oegentligheterna pågick. Tydligt är att varken nämndernas interna kontroll eller kommunrevisorerna fungerade som spärrar mot detta.[7] Varken Motala-affären eller de övriga s.k. affärerna kommer att behandlas särskilt i denna framställning. Vissa referenser till och sidoblickar på dessa affärer kommer dock att göras.

Trots diskussionen kring de kommunala affärerna och den massmediala uppståndelsen är det kommunala revisionsinstitutet mycket litet omskrivet och kunskaperna kring kommunrevision i allmänhet är små. Det finns därför anledning att inledningsvis helt kort presentera det kommunala revisionsinstitutet.

Den kommunala revisionen är kommunfullmäktiges instrument för att granska den kommunala verksamheten. Det stadgas i kommunallagen att varje kommun måste ha minst tre revisorer. Revisionens funktion är att för fullmäktiges räkning granska nämndernas verksamhet så att den bl.a. bedrivs på ett ekonomiskt effektivt sätt och i överensstämmelse med fullmäktiges mål och riktlinjer. Revisorernas arbete resulterar i en revisionsberättelse som avges till fullmäktige varje år. I berättelsen anger revisorerna om ansvarsfrihet för de granskade av- eller tillstyrks. Fullmäktige fattar sedan det slutliga beslutet i frågan om ansvarsfrihet. Kommunrevisionen spelar således en central roll vid utkrävande av ansvar i organisationen. Det kommunaldemokratiska elementet hos revisorerna består i att de är utsedda av fullmäktige och kan härleda sin legitimitet från de röstberättigade kommunmedlemmarna.

Kommunrevisorerna är förtroendevalda lekmän. Uppdraget som revisor är speciellt och regleras särskilt i kommunallagen. Varje revisor är självständig i utövandet av sitt uppdrag. Det innebär bl.a. att revisorerna har rätt att avge individuella revisionsberättelser, en för varje revisor. De förtroendevalda revisorerna anlitar vanligen fackrevisorer som ska bistå vid granskningen.[8] Det är dock de förtroendevalda revisorer-

[7] Jämför med händelserna i Stockholm våren 1998 där finansborgarrådet kritiserades av revisorerna för vidlyftig representation. Tydligt är att kontrollsystemet fungerade i denna del. Däremot är det anmärkningsvärt att det var en revisor från tjänstemannanivån som framträdde i media. De förtroendevalda revisorerna, som har ansvaret för revisionen, spelade en tillbakadragen roll i denna affär.

[8] De större kommunerna och landstingen har egna revisionskontor, dvs. fast anställd revisionspersonal.

na som fattar slutligt beslut i fråga om uttalanden från revisionen. Fackrevisorerna är att betrakta som osjälvständiga medhjälpare.

Den huvudsakliga regleringen av den kommunala revisionen återfinns i kommunallagen, i synnerhet i det nionde kapitlet som har rubriken "Revision". Kommunallagen ger fullmäktige möjlighet att närmare reglera revisionen via ett reglemente. Kommunrevisionen kan därför i viss mån anpassas till den egna kommunen. Enligt kommunallagen ska revisionen utföras enligt god revisionssed. Till skillnad från vad som gäller för bolagsrevisionen finns för närvarande inget särskilt organ som utfärdar rekommendationer om vad god revisionssed i kommunala sammanhang innebär. Viss ledning finns i form av kommunförbundens utfärdade rekommendationer.[9] Den rättsliga betydelsen av dessa är emellertid oklar. Kommunallagens ramlagskaraktär sammantaget med det faktum att dokumenterad god revisionssed i princip saknas gör att den kommunala revisionen framstår som relativt oreglerad. Bristen på reglering samt bristen på en närmare diskussion och analys av det kommunala revisionsinstitutet gör detta till ett tacksamt studieområde.

1.2. Syfte och forskningsansats

Avhandlingen har tre syften. Dessa är inte alltid lätta att skilja åt och de går framställningsmässigt in i varandra. Det finns emellertid tre huvudsyften.

Det första syftet är *explorativt* och *deskriptivt* och avsikten är att undersöka och beskriva det kommunala revisionsinstitutet. Revision som ämne är anmärkningsvärt lite diskuterat, vilket innebär att en viktig uppgift i denna avhandling är att utforska och beskriva kommunrevisionen.[10] Den revisionsteoretiska litteratur som finns är huvudsakligen anglosaxisk och berör därför främst andra förhållanden än de svenska. Avhandlingsarbetet har till stor del innefattat en kartläggning av rättsområdet och de problem som där återfinns. Deskriptionen går utanför detta då även de förtroendevaldas ansvar behandlas ingående. Revisionens koppling till ansvarets utkrävande och även ansvarets innebörd är i sammanhanget väsentligt.

[9] Med "kommunförbunden" avses både Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

[10] Det gäller inte endast i den rättsvetenskapliga doktrinen. Andra rättskällor innehåller anmärkningsvärt lite information om revision och kommunrevision. Inte heller den statsvetenskapliga litteraturen har särskilt mycket att ge den revisionsintresserade. Se dock statsvetaren Shirin Ahlbäcks under 1999 kommande avhandling "Att granska staten", om RRV och Riksdagens revisorer.

Avhandlingens andra syfte är *rättsdogmatiskt*. Avsikten är att söka fastställa vad som är gällande rätt i de fall då oklarheter föreligger. Eftersom kommunrevisionen är styvmoderligt behandlad både vad gäller lagförarbeten och doktrin uppkommer rättsliga problem, eller i vart fall oklarheter, tämligen ofta. I flera fall är frågan aldrig prövad i domstol eller behandlad av JO och ett färdigt svar finns därför inte att få. Den lösning som presenteras är därför att betrakta som en prognos, en tolkning av gällande rätt. Det största problemen då kommunrevisionen studeras i ett rättsligt perspektiv är dels den ofullständiga regleringen av området och avsaknaden av rättsliga avgöranden, dels de systematiska oklarheterna. Det förstnämnda problemet innebär bl.a. att revisionpraxis måste studeras för att en bild av verksamheten ska kunna erhållas. Viss empirisk forskning krävs således. Det andra problemet medför att vägen till de rättsliga lösningarna ibland är lång. En omväg över den rättsliga systematiken i allmänhet är ibland nödvändig. För att kunna tolka reglerna rörande kommunal revision är det nödvändigt att göra en systematisk analys. Följaktligen aktualiseras bl.a. gränsdragningen mellan offentlig- och privaträtt. Denna uppdelning av den samlade rätten präglar i många avseenden kommunalrätten, vilket gör rättsområdet till ett tacksamt studieobjekt ur vetenskaplig synvinkel.

Det tredje syftet är att genomföra en *funktionell utvärdering* av det kommunala revisionsinstitutet. Med en grundläggande allmän teori om hur revision ska bedrivas och vilka förutsättningar som därvidlag bör föreligga värderas kommunrevisionen. Avsikten är att belysa frågeställningar som; vilken funktion kommunrevisionen enligt lagstiftaren ska ha och vilka rättsliga förutsättningar som faktiskt finns. Inom ramen för detta utvärderande syfte diskuteras även olika förändringar av kommunrevisionen. Den centrala frågan som ska besvaras är: "Är det kommunala revisionsinstitutet ett kommunaldemokratiskt kontrollinstrument?".[11] För att kunna besvara denna fråga krävs att "kommunaldemokrati" och "kontrollinstrument" diskuteras. Fokus är riktat på effektiviteten av revisionen som kontrollinstrument.[12]

Ett problem som är typiskt för kommunalrätten är att det historiska perspektivet är särskilt viktigt. Många av kommunallagens stadganden

[11] Revisionens roll som kommunaldemokratiskt kontrollinstrument är knappast ifrågasatt. Det visar exempelvis titeln på Kommunrevisionsutredningens betänkande "Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument".

[12] Det är inte möjligt, eller i vart fall inte meningsfullt, att besvara frågan jakande eller nekande. Väsentligt är dock att utvärdera i vilken omfattning revisionen är ett effektivt kontrollinstrument och vilka rättsliga förutsättningar som faktiskt föreligger.

kan inte förstås annat än i ljuset av ett historiskt skeende. Det blir särskilt tydligt i fråga om den kommunala revisionen, där det uttryckligen anges i lagförarbetena att regleringen av revisionen bygger på den föregående reformen. På så vis kan revisionen spåras tillbaka till, och även bortom, 1862 års kommunalrättsliga reform. Kunskapen om revisionens historiska rötter ger ökad förståelse för institutet och en större möjlighet att tolka bestämmelserna kring detta. Det är därför nödvändigt att ge en beskrivning av den historiska utvecklingen hos den kommunala revisionen. Historiska argument har även en funktion i den rättsdogmatiska diskussionen.

De olika typer av revision som behandlas är tre. Den revision som bedrivs i privaträttsliga subjekt och som regleras av relevant privaträttslig författning, exempelvis aktiebolagslagen eller stiftelselagen, benämns *företagsrevision*. I vissa fall, då enbart aktiebolagsformen diskuteras, benämns det bolagsrevision. Den andra typen av revisionen är den som bedrivs inom det statliga verksamhetsområdet. De organ som där är huvudaktörer är Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket (RRV). Denna typ av revision benämns här *statsrevision*. Den sista typen som här behandlas är själva avhandlingsämnet och sådan revision som bedrivs i den kommunala organisationen, revision av de kommunala organen. Sådan revision benämns *kommunrevision*. En utgångspunkt är att revision som ett generellt fenomen kan studeras och beskrivas, vilket är av värde för den grundläggande förståelsen av revisionens syfte och funktion. Innebörden är att de tre revisionstyperna uppvisar elementära likheter som gör att jämförelser är möjliga och fruktbara. Denna avhandlings huvudområde är emellertid kommunrevisionen. Beskrivningar och analyser av bolags- och statsrevision syftar därför ytterst till att öka kunskapen om och förståelsen för kommunrevisionen.

Ansatsen är att studera revisionsinstitutet ur rättslig synvinkel som fenomen. Det är därför inte fråga om en i första hand regelorienterad framställning.[13] Eftersom detta är en rättsvetenskaplig avhandling är det emellertid naturligt att regelmassan får en framstående roll i framställningen. Men undersökningen är inte begränsad till normernas närmare innehåll och betydelse i det enskilda fallet. Även ett funktionellt perspektiv på institutet kommer att anläggas. Frågor som, vilken roll kommunrevisionen spelar och bör spela, samt, om institutet har förutsättningar att spela denna roll på ett förtjänstfullt sätt, reses i av-

[13] För en diskussion kring valet av forskningsansats se Westberg 1992 *Avhandlingsskrivande och val av forskningsansatser – en idé om rättsvetenskaplig öppenhet.* Westberg skiljer där på regelorienterade och problemorienterade ansatser.

handlingen. Regleringen av revisionsinstitutet utgör underlag för den funktionella diskussionen. Syftet är emellertid mer ambitiöst än att enbart inskränka sig till tolkning av de aktuella regelverket. Valet av ansats innebär även att materialet inte inskränks till sådant som kan ge svar om innehållet i gällande rätt. Som nedan påpekas har annat material än traditionellt rättskällematerial använts.

1.3. Metod, material och avgränsning

Metoden är traditionellt rättsvetenskaplig.[14] Valet av metod är självklart då syftet är rättsdogmatiskt. För att med någon grad av säkerhet kunna fastställa gällande rätt krävs att gängse rättsvetenskapliga metoder används.[15] Frågan om det finns en särskild offentligrättslig eller förvaltningsrättslig metod kommer inte att få sin lösning här.[16] Ett studium av de traditionella rättskällorna är en nödvändighet i sammanhanget. Emellertid är, som tidigare nämnts, kommunrevision ett sällan omdiskuterat ämne varför rättskällorna ger mycket liten ledning. Exempelvis är de få rättsfall som finns av äldre datum. Fallen kan, trots sin ålder, ha relevans, eftersom lagstiftningen i detta hänseende förändrats väldigt lite. I vissa fall har rättsutvecklingen sprungit från rättsfallen och de har kraftigt förlorat i betydelse. De kan trots det ha visst principiellt intresse, vilket legitimerar deras plats i avhandlingen.

För att få substans i diskussionen har även annat material, än de s.k. traditionella rättskällorna, använts, t.ex. intervjuer och revisionsberättelser. Omkring 1 500 revisionsberättelser har undersökts, främst i syfte att se hur ofta ansvarsfrihet avstyrks. De undersökta revisionsbe-

[14] Det är inte ovanligt att det i rättsteoretisk litteratur framhävs att det inte är entydigt vad traditionell rättsvetenskaplig metod innebär. I praktiken torde emellertid finnas en viss samstämmighet som medför att begreppet kan användas utan att någon större förvirring inträder. Se Sandgren JT 95–96 s. 727 not 1.

[15] Eftersom syftet med avhandlingen inte är en vidareutveckling av den juridiska metoden kommer heller ingen särskild diskussion kring lokutionen "gängse rättsvetenskapliga metoder" att föras. Att närmare söka utröna vad "traditionella juridisk metod" innebär torde i sig kräva en eller flera avhandlingar.

[16] Diskussionen kring rättsvetenskaplig metod och förvaltningsrätten fördes av Lavin och Pezcenik i en rad artiklar publicerade i FT under 1989–90. Se Lavin 1989 och 1990 samt Peczenik 1989. Likt Lavin förbehåller sig författaren rätten att använda vilket material som helst. Det är en självklarhet. Först i den rättsliga argumenteringen och värderingen av materialet får valet av material betydelse. Endast då kan den utomstående hävda att materialet saknar relevans eller är felaktigt värderat som argument. Valet av undersökningsmaterial är för rättsvetenskapsmannen en högst personlig fråga. Ett dåligt val ger dock ett dåligt resultat. En god utgångspunkt utgörs av de traditionella rättskällorna.

rättelserna används även som exempel i den förda diskussionen.[17] Att använda empiriskt material i en rättsvetenskaplig avhandling kan innebära problem men också ge ökade möjligheter.[18] Bristen på skrivet material rörande kommunrevisionen gör att det var nödvändigt att angripa ett tidigare obearbetat empiriskt material för att erhålla en uppfattning om den verkliga verksamheten. Undersökningens begränsade syfte gör att några större problem inte uppstått. Materialets karaktär, revisionsberättelser med en rådgivande funktion, innebär att undersökningen inte ger några upplysningar vad gäller de rättsliga reglernas innehåll. Revisionsberättelserna ger dock en bakgrundsbild som exempelmaterial och en utgångspunkt i den utvärderande diskussionen. Som exempel kan nämnas att i tio fall av 1 500 riktar revisorerna allvarlig kritik och i endast tre av dessa fall följer fullmäktige rekommendationen och vägrar ansvarsfrihet för en eller flera förtroendevalda.[19] En slutsats är att revisorernas arbete inte väger särskilt tungt hos fullmäktige, vilket är förödande för revisionen som kontrollinstrument.

För att erhålla en ökad förståelse för revisionen som fenomen och för dess funktion har också statsvetenskapligt material använts. En sådan sidoblick är i allmänhet av värde då offentligrättsliga spörsmål diskuteras. I annat fall kan den allmängiltiga diskussionen utebli och avhandlingen riskerar att begränsas till juridiska teknikaliteter av föga värde för andra än ett fåtal offentligrättsligt sakkunniga.

Avgränsningen av avhandlingen görs både mot privaträttsligt reglerad revision och statsrevisionen. Dessa ämnesområden berörs endast kortfattat och främst i syfte att ge jämförelseobjekt i diskussionen.[20]

[17] Undersökningen presenteras i bilaga till avhandlingen.

[18] Om empiri och rättsvetenskap har diskuterats av Sandgren i två artiklar i JT. Sandgren är positiv till utökat användande av empiriskt material inom rättsvetenskapen men påpekar också att det finns en rad svårigheter därvidlag. Se Sandgren "Om empiri och rättsvetenskap" JT 95–96 s. 726–748 och 1035–1059 ssk s. 1049–1057. Sandgren menar att en sådan förändring av den rättsvetenskapliga metoden är en nödvändig vitalisering och förnyelse av rättsvetenskapen.

[19] Liknande resultat redovisas av Kommunrevisionsutredningen för ett mindre antal kommuner men en senare tidsperiod. Se SOU 1998:71 bilaga 2 s. 193. Frågan vad det innebär för revisorernas arbete att inte fullmäktige följer deras rekommendation ställs. Något svar ges dock inte.

[20] Utgångspunkten, som vidareutvecklas i kapitel fyra, är att statsrevision, företagsrevision och kommunrevision innehåller minsta gemensamma nämnare, vilket gör att de kan diskuteras i en gemensam kontext. Det går självfallet att hävda att dessa verksamheter saknar beröringspunkter och är väsensskilda. En jämförelse är då meningslös. En sådan ståndpunkt är dock föga fruktbar för den som närmar sig kommunrevisionen. Den allmänteoretiska diskussion kring revisionsfrågor som finns rör huvudsakligen företagsrevision och det vore olyckligt om denna diskussion inte kunde ge en teoretisk relief och intellektuella uppslag till en kommunrevisionell diskussion. I vart fall bör det vara möjligt att föra en diskussion kring revision i

Avhandlingen är inte endast begränsad till strikt kommunrevisionella frågor. En stor del behandlar ansvarsfrågor p.g.a. det rättsliga sambandet mellan revision och ansvar. I fråga om ansvarsfrågor ligger fokus på de förtroendevalda. Tjänstemännens ansvar kommer undantagsvis att beröras. Det är en naturlig följd av att det endast är förtroendevalda som verkar under revisionsansvar och granskas av revisorerna. Kopplingen mellan ansvar och revision är i deras fall tydlig.

Avhandlingen berör i första hand kommunala frågor. Landstingen har inte särskilt undersökts eller beaktats. Landstingsspecifika problem, i den mån dessa existerar, behandlas därför inte här. Regelverket, huvudsakligen kommunallagen, är emellertid gemensamt för kommun och landsting varför diskussionen har relevans i båda organisationsformerna. Begreppen "landsting" och "landstingskommun" används synonymt i avhandlingen och varieras endast av framställningsmässiga skäl.

1.4. Avhandlingens uppläggning

Avhandlingen är indelad i fyra delar; I. introduktion, II. den kommunala revisionen, III. ansvarsfrågor samt IV. utvärdering. Avhandlingen är sålunda upplagd så; att den första delen avser att lägga en förståelsegrund för den fortsatta diskussionen, den andra och tredje delen behandlar kommunrevisionen i allmänhet och vissa därtill anknytande problemområden, den fjärde delen slutligen utmynnar i en utvärderande diskussion.

Den första introducerande delen innehåller fem kapitel. Dessa kapitel syftar till att ge en bakgrund till den fortsatta diskussionen. Kommunen och kommunalrätten behandlas i kapitel två. En rättshistorisk bakgrund ges i kapitel tre. Kapitel fyra innehåller en allmän diskussion och analys av bl.a. revisionsbegreppet och behovet av revision. Kapitlet är centralt och där läggs ett antal grundläggande antaganden om revision och kommunal revision fram. I kapitel fem slutligen ges en utblick över den nordiska kommunalrätten. Avsikten är att ge jämförelsematerial till den fortsatta diskussionen.

Den andra delen består av tre kapitel, kapitel 6–8, där den kommu-

allmänhet. Se vidare Flint s. 4–7. Flint menar att olika typer av revision har gemensamma beröringspunkter och Flints framställning om "Principles of auditing" bygger just på den tanken. Rent språkligt och etymologiskt torde det vara svårt att på allvar hävda att kommunrevision, statsrevision och företagsgrevision (bolagsrevision) saknar gemensamma nämnare.

nala revisionen behandlas explicit. Kapitel sex är en allmän presentation av det kommunala revisionsinstitutet. I kapitel sju diskuteras det kommunala revisionsområdet och omfattningen av revisionen. Kapitel åtta innehåller en analys av den kommunala revisionens förhållande till de kommunala företagen samt en jämförelse mellan företagsrevision och kommunrevision.

Den tredje delen, kapitel 9–11, utgörs av tre kapitel som behandlar ansvarsfrågor. Kopplingen mellan revision och ansvar är tydlig, revisionen är ofta ett förstadium till utkrävande av ansvar, och diskussionen kring sådana frågor är därför motiverad. Eftersom det i princip endast är de förtroendevalda i nämnderna som granskas av revisorerna, är diskussionen av ansvarsfrågorna inriktad på denna kategori av förtroendevalda samt kommunrevisorerna. Kapitel nio är en analys av revisionsansvaret och några av dess följder, bl.a. entledigande av förtroendevald. Kapitel tio behandlar det straffrättsliga ansvaret, bl.a. undersöks den straffrättsliga ansvarsfördelningen inom den kommunala organisationen. I kapitel elva behandlas de förtroendevaldas skadeståndsansvar. Där diskuteras rättsförhållandet mellan kommun och förtroendevald. Även kommunrevisorernas särskilda ansvar för revisionen diskuteras. Kapitlet avslutas med en diskussion kring en eventuell förtroendemannaplikt.

Den fjärde delen innehåller endast ett kapitel. Där utvärderas det kommunala revisionsinstitutet och analysresultat sammanställs. Avsikten är att ge svar på frågan om institutet utgör ett kommunaldemokratiskt kontrollinstrument. Dessutom diskuteras förslag till förändringar av den kommunala revisionen. Denna del avslutas med en sammanfattande diskussion av avhandlingen.

2. Om kommunen och kommunalrätten

2.1. Inledning

Den svenska kommunalrättsliga litteraturen är av blygsam omfattning och kunskaperna om kommunalrätten som ämnesområde är lite spridda. Det finns därför anledning att inleda avhandlingen med allmänna beskrivningar både av kommunalrätten och kommunen som organisation. Det förstnämnda utgör regelverket och det sistnämnda "arenan" för det kommunrevisionella problemområdet.

I kapitlet behandlas den kommunalrättsliga miljön, avsnitt 2.2., kommunen som organisation, avsnitt 2.3., kontroll av kommunal verksamhet, avsnitt 2.4., och slutligen de förtroendevalda, avsnitt 2.5. I avsnitt 2.6. summeras kapitlet. Avsikten är att ge en bakgrund till den fortsatta diskussionen och fastställa nödvändiga förutsättningar för densamma.

2.2. Den kommunalrättsliga miljön

2.2.1 Inledning

Den kommunala organisationen och verksamheten regleras av författningar från skilda rättsområden. Kommunallagen är självfallet grundläggande och även delar av regeringsformen och förvaltningslagen. Inom stora delar av verksamheten eller i vissa specifika situationer aktualiseras emellertid även andra författningar, exempelvis räddningstjänstlagstiftning eller avtalslagstiftning. Kommunens rättskapacitet innebär att den kan uppträda som part i avtalsförhållanden.[1] Kommuner uppträder ofta både som exempelvis arbetsgivare och fastighetsägare. En konsekvens av detta är att de kommunalrättsliga gränserna blir diffusa. Många gånger är det svårt att dra en gräns mellan

[1] En analys av kommunen som avtalspart görs i Madells avhandling "Det allmänna som avtalspart, – särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar".

privaträttsliga regler och kommunalrättsliga sådana. Kommunalrättens förhållande till andra rättsområden är ibland likartat. Det kan exempelvis vara svårt att klassificera en rättsregel som miljörättslig eller kommunalrättslig. Frågan blir då om en sådan klassificering av normerna har någon rättslig betydelse eller om indelningen av rättsstoffet i olika områden endast är att se som ett pedagogiskt hjälpmedel.

Att indela rättsstoffet i olika, mer eller mindre homogena, områden torde vara gängse inom de flesta utvecklade rättsordningar.[2] Förfarandet fyller främst två funktioner. För det första gör det den stora mängden normer som oundgängligen uppstår i en utvecklad rättsordning mer gripbar och lätthanterlig. Indelningen blir därmed ett pedagogiskt instrument som gör det möjligt att förnuftsmässigt behandla stora samlingar av normer.[3] För det andra kan förfarandet ha en positivrättslig funktion. Rättsreglers tillämplighet kan vara beroende av rättens indelning.[4] Slutligen har indelningen av rätten betydelse då allmänna rättsprinciper används, exempelvis tolkningsprinciper. T.ex. finns en rad tolkningsprinciper inom det straffrättsliga området som avser att skydda den enskilde.[5] I sammanhanget är det av vikt att påminna om att även en rad kommunalrättsliga principer finns. Tillämpningsområdet torde vid första påseendet vara enkelt att fastställa till det kommunalrättsliga. Då kommunen agerar som avtalspart uppstår emellertid frågan om i vilken omfattning de kommunalrättsliga principerna är tillämpliga. Ytterst kan problemet beskrivas som svårigheten att identifiera det kommunalrättsliga området.

2.2.2. Kommunalrätt som rättsområde

Inledningsvis bör det påpekas att det ligger en stor svårighet i att försöka definiera ett rättsområde, och frågan är om det ens är möjligt. De gränser som dras upp faller vid en närmare granskning sönder i smådelar. Det är helt enkelt så att den svenske lagstiftaren inte producerar författningar med en i första hand systematisk strävan. Lagstiftningen består snarare av en mängd punktinsatser, där rättsliga

[2] Se Ragnemalm 1992 s. 10. Se även Madell 1998 s. 45 f. Där pekas på den traditionella indelningen av rättsstoffet och den historiska bakgrunden därtill.
[3] Se Marcusson 1989 s. 53 f.
[4] Exempelvis vad gäller normgivning i 8 kap. RF där privaträttsliga föreskrifter i princip endast kan meddelas genom lag medan offentligrättsliga föreskrifter i stor utsträckning kan delegeras både till regering och annan myndighet. Se vidare Strömberg 1983 s. 56 f. och Marcusson 1989 s. 53. Ett annat exempel utgörs av lag om erkännande och verkställighet av nordiska domar på privaträttens område (1977:595). Lagens tillämpningsområde är begränsat till det privaträttsliga regelområdet.
[5] T.ex. att straffrättsliga stadganden ska tolkas restriktivt.

lösningar krävs, än en enhet möjlig att sönderdela i mindre, systematiskt sammanhängande enheter.[6] Trots detta är det möjligt att bland samlingen författningar finna i vart fall en systematisk grundstomme, en uppdelning i olika rättsområden, och det kan därför vara av värde att söka identifiera det aktuella området. Avsnittet syftar därför till att ge en närmare beskrivning av vad som här avses med kommunalrätt.

Kommunalrätten betraktas vanligen som en del av den offentliga rätten. Kommunalrätt är de regler som avser kommunens organisation och verksamhet samt kommunens förhållande till andra offentliga subjekt och till enskilda.[7] En första överblick ger då att kommunalrätten utgörs främst av kommunallagen och de särskilda författningar som anger kommunens åligganden och befogenheter på vissa begränsade områden, exempelvis socialtjänstlagen, räddningstjänstlagen och miljö- och hälsoskyddslagen.[8] Vidare finns en rad s.k. smålagar som anger kommunens befogenheter i vissa situationer eller i förhållande till vissa företeelser, exempelvis lag om kommunal tjänsteexport eller lag om kommunalt stöd till boendet.[9] Dessa nu nämnda författningar utgör kärnan av det kommunalrättsliga området.

Vid sidan av de rent kommunalrättsliga regleringarna bör även läggas de allmänna offentligrättsliga författningar som reglerar offentlig verksamhet i allmänhet. Regeringsformen innehåller grundläggande bestämmelser om kommunerna och deras ställning, exempelvis sägs i 1:1 att det svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunalt självstyre. Tryckfrihetsförordningens 2 kap. och sekretesslagstiftningen innehåller regler om allmänna handlingar och offentlighet och sekretess. Rättighetskatalogen i 2 kap. RF omfattar även kommunal verksamhet och ger enskilda rättigheter i förhållande till kommunen. Förvaltningslagen reglerar de kommunala nämndernas handläggning av ärenden, serviceskyldighet m.m. Dessa regelverk är tillämpliga i och syftar till att reglera de offentligrättsliga subjekten. De har således ett vidare tillämpningsområde än de rent kommunalrättsliga regleringarna, som har kommun och kommunal verksamhet som sitt främsta mål,

[6] Se exempelvis Strömholm 1996 s. 196. Strömholm diskuterar traditionell rättssystematik och påpekar att just den svenska och nordiska rätten endast i liten utsträckning bygger på en systematisk strävan.

[7] Se exempelvis Strömberg 1995 s. 15 f.

[8] Andra indelningar av rätten kan självfallet göras. Exempelvis ingår socialtjänstlagen i det socialrättsliga området. Det hela är ytterst en fråga om perspektiv och syfte med indelningen. Här utgör den kommunala organisationen och verksamheten huvudsaken och indelningen av rätten har här till syfte att ange de rättsregler som är relevanta i det perspektivet. Att inte nämna socialtjänstlagen vore då felaktigt.

[9] Se Bohlin 1998 s. 118.

och de räknas därför här inte till kommunalrätten trots att de har stor relevans i kommunalrättsliga sammanhang.

Som påpekats agerar kommunen även på den privaträttsliga arenan. Självfallet blir då privaträttsliga regler tillämpliga på kommunens agerande. Det är mycket vanligt att kommunen bedriver verksamhet i privaträttslig form. Det blir då det relevanta regelverket, t.ex. aktiebolagslagstiftningen, som blir gällande. Den privaträttsliga regleringen exkluderar dock inte de kommunalrättsliga reglerna. Exempelvis måste ett kommunalt aktiebolag både beakta aktiebolagslagen och kommunallagen i sin verksamhet,[10] kommun som fastighetsägare regleras av fastighetsrätten osv. Privaträttens regler aktualiseras inom kommunal verksamhet och har ibland kommunalrättslig relevans. I likhet med de allmänna offentligrättsliga författningarna har de dock inte som ett primärt syfte att reglera kommunal verksamhet och räknas därför här inte till kommunalrätten.

Den kommunalrättsliga kärnområdet utgörs, som ovan nämnts, av kommunallagen, samt de författningar vars huvudsakliga syfte är att ange kommunens skyldigheter och befogenheter inom särskilda verksamhetsområden och i vissa situationer. Ett betraktande av dessa regelverk ger dock inte hela den kommunalrättsliga bilden. En rad offentlig- och privaträttsliga författningar måste även beaktas. Dessa betraktas inte i denna framställning som kommunalrättsliga. Emellertid måste andra rätttsområden än det rent kommunalrättsliga beaktas i en kommunalrättslig studie. Kommunalrätt som studieområde inbegriper, vid sidan av en studie av de rent kommunalrättsliga författningarna, även andra rättsområdens påverkan på och växelverkan med kommunalrätten. Därför behandlar denna framställning i stor utsträckning även andra rättsregler än de, som ovan benämnts, kommunalrättsliga.[11]

2.2.3. Kommunal verksamhet och värdekonflikter

Den kommunala verksamheten spänner över olika rättsområden. De offentligrättsliga området är huvudsakligt och tongivande. Kommunen är ett offentligrättsligt subjekt. Den kommunala organisation regleras

[10] Exempelvis finns särskilda regler angående handlingsoffentlighet för kommunala företag i kommunallagen.

[11] Jämför Sundberg som delar upp kommunalrätten i en allmän del, huvudsakligen bestående av de författningar som reglerar kommunernas organisation och arbetsformer, och en speciell del, huvudsakligen de specialförfattningar som reglerar viss verksamhet t.ex. polisväsendet, brandväsendet. Se Sundberg 1942 s. 25.

av offentligrättsliga föreskrifter.[12] Kommunens privaträttsliga agerande innebär att konflikter mellan det offentlig- och privaträttsliga området kan uppstå.

Det kan sägas ligga i sakens natur att regler från olika rättsområden vanligen vilar på skilda värdegrunder. De bakomliggande skälen till regelns existens är oftast helt olikartade. Skälen kan härledas ur viljan att värna ett eller flera värden. Exempelvis är ett grundläggande värde inom privaträtten "avtalsfrihet".[13] Inom den offentliga rätten finner vi exempelvis "rättssäkerhet" som ett sådant värde. Rättsområdens olika värdegrunder ger upphov till regler med vitt skilda syften. Det faktum att dispositiva regler är vanligt förekommande inom privaträtten är ett tydligt exempel på avtalsfrihetens ställning inom området. Offentligrättsliga regelverk uppvisar ofta särskilda procedurregler då enskildas rättssäkerhet, exempelvis vid myndighetsutövning, riskerar att hotas.[14] Författningars skilda värdegrunder kan ge upphov till problem.[15] Sådana problem aktualiseras i kommunal verksamhet och bakgrunden till det är helt enkelt att värnandet av olika värden kolliderar och fråga uppkommer vilket som har företräde. Nedan följer en presentation av sådana s.k. värdekollisioner i kommunal verksamhet.

De privaträttsliga och de offentligrättsliga regelverken verkar inom den kommunala verksamheten sida vid sida och det ger ibland upphov till regelkollisioner.[16] Exempel på sådana regelkollisioner finns bl.a. inom den kommunala arbetsrätten, där fullmäktiges beslut att förändra den politiska organisationen kan få arbetsrättsliga konsekvenser,[17] eller då anställningsavtalet kränker yttrandefriheten genom en omfattande

[12] Även när kommunen agerar privaträttsligt finns en kärna av offentlig rätt i detta handlande. När fullmäktige beslutar att exempelvis försälja en fastighet regleras det bl.a. av reglerna i 3:20 KL om jäv och 3:36–37 KL om bordläggning.

[13] Se exempelvis Taxell 1997 s. 36–38. Där diskuteras avtalsrättens grundläggande principer på ett översiktligt sätt. Taxell inplacerar avtalsrätten i den samhälleliga kontexten och visar samspelet mellan bl.a. det demokratiska systemet och avtalsrätten.

[14] Se exempelvis 16 § FL om partsinsyn och 5:49 KL om interpellationsförbud.

[15] Jfr Paulsson m.fl. 1997 s. 20 f.

[16] Se Paulsson m.fl. 1997 s. 21.

[17] Se AD 23/88 där landstingets förändringar i nämndorganisationen förde med sig konsekvenser som innebar att AD bedömde att förhandlingsskyldighet enligt MBL förelåg. Se Paulsson m.fl. 1997 s. 36 f. där fallet kommenteras. Där påpekas problematiken som uppstår då kommunalrätt och arbetsrätt kolliderar. Fullmäktiges roll som beslutande organ i politiska frågor samt dess roll som arbetsgivare var i det här fallet svårförenliga.

tystnadsplikt,[18] och inom den kommunala näringsrätten där kommun i egenskap av näringsidkare kan ådra sig kritik från statliga tillsynsmyndigheter såsom Konkurrensverket.[19] De nämnda exemplen visar de tillämpningsproblem som uppstår då två författningar med olika syften aktualiseras. Kollisioner uppstår mellan de värden som författningarna avser att skydda. Lokal demokrati står mot anställningsskyddet, företagarskyddet står mot yttrandefrihet osv. Vilket värde som har företräde är sällan givet. Författningarna är vanligen av samma valör i normhierarkin, kommunallagsreglering har inte självklart företräde framför exempelvis reglering i konkurrenslagen. Den kommunala självstyrelsen är dock grundlagsfäst till skillnad från den fria konkurrensen, vilket ger den kommunala självstyrelsen ett högre konstitutionellt värde och därmed möjligen företräde.[20] Konsekvensen av det blir då att en kommun har större frihet som företagare och därmed kan störa konkurrensen.[21] En annan lösning på problemet är att låta konkurrenslagstiftningen ha företräde framför kommunallagen på den grunden att då kommunal verksamhet bedrivs i konkurrens med det "normala" näringslivet är kommunen också skyldig att följa de regler som gäller. Det är slutligen en fråga om vilket värde som sätts i första rummet, den kommunala självstyrelsen eller den fria konkurrensen.

Problemet är likartat i fallet med de anställdas yttrandefrihet och det kommunala företaget.[22] En grundläggande fri- och rättighet, skyddad i RF, står mot kommunal företagsamhet. Lösningen synes vara uppenbar, yttrandefriheten har självklart företräde, främst p.g.a. sin högre normvalör. Det är dock inte så enkelt. Ytterst är det en fråga om huruvida det kommunala företaget utgör en del av det allmänna. Skyd-

[18] De grundläggande fri- och rättigheterna gäller endast mot "det allmänna". Frågan blir då om kommun i egenskap av företagare är att betrakta som del av det allmänna och därmed skyldig att respektera rättighetskatalogen i 2 kap. RF. Kommunens roll som del av det allmänna, skyldig att iaktta RF:s stadganden, kolliderar med kommunens roll som företagare i vilken det kan finnas ett legitimt intresse av att exempelvis skydda affärshemligheter.

[19] Se Paulson m.fl. 1997 s. 37–41 där problematiken kring detta redovisas, samt där gjorda hänvisningar. Se även Bohlin 1986 s. 81 ff.

[20] Se Paulsson m.fl. 1997 s. 37 och 39. Det bör dock noteras att de *författningar* som kolliderar är av samma valör och att hänvisa till RF löser knappast den konflikten. Kommunallagens normvalör förändras inte p.g.a. detta.

[21] Kommunens möjligheter är emellertid starkt begränsade enligt kommunallagen. Den grundläggande kompetensregeln, 2:1 KL, innebär att kommunen endast för bedriva verksamhet som ligger inom det lokala allmänintresset. I 2:7–8 anges vidare att näringsverksamhetens syfte ska vara att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar till medlemmarna. Se vidare om kommunen som näringsidkare i Riberdahl 1994.

[22] För en diskussion rörande mötes- och demonstrationsfrihetens omfattning och liknande problematik se Bull 1997 s. 355–363.

det för de grundläggande fri- och rättigheterna gäller endast mot det allmänna och inte mot ett företag.[23] Det kan tyckas märkligt att yttrandefriheten för kommunalanställda är beroende av fullmäktiges val av verksamhetsform. Rättsläget är emellertid så att den rättsliga formen avgör yttrandefrihetens omfattning.

> De lege ferenda borde ett av kommun helägt företag betraktas som en del av det allmänna och således också respektera RF:s stadganden i 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter. Skälen är flera. Byte av rättslig verksamhetsform borde inte påverka omfattningen av de grundläggande mänskliga rättigheterna. Detta riskerar att urvattna rättighetsskyddet som sådant samt respekten för detta. Det kan dessutom uppfattas som stötande att stat och kommun aktivt kan medverka till att inskränka omfattningen av exempelvis yttrandefriheten utan att behöva motivera detta.[24] Följden av detta synsätt är att gränsdragningsproblem uppstår. Om ett helägt kommunalt företag är en del av det allmänna hur förhåller det sig då med ett delägt sådant och hur stor ska andelen vara för att företaget ska kvalificera sig till det allmännas krets?

Liknande problematik återfinns i kommunallagens stadganden om kommunala företag.[25] Det gäller inte de anställdas rättighetsskydd utan att tillförsäkra fullmäktige, och även allmänhet, insyn i och kontroll över de kommunala företagen.[26] Slutligen är det en fråga om att ge de förtroendevalda inflytande över företagen och därigenom de kommunala företagen demokratisk legitimitet. Samma gränsdragningsproblem uppstår dock. I vilken utsträckning ska delägda företag stå under fullmäktiges inflytande? I kommunallagen har det lösts så att i de företag kommun ensam har bestämmanderätten ställs större krav på fullmäktiges möjligheter till insyn och kontroll. Där ska exempelvis fullmäktige utse styrelseledamöter och revisor.[27] I andra företag är fullmäktiges inflytande beroende av andelsförhållandena, verksamhetens art, och övriga omständigheter. Det är en bedömning i det enskilda fallet.[28] I sådana företag där kommun saknar ensam bestämmanderätt finns såle-

[23] Problematiken diskuteras bl.a. i Bruun 1996 s. 121 f.
[24] Att staten lagstiftningsvägen har stor möjlighet att inskränka rättigheterna i 2 kap. RF är tydligt. Det kräver dock den sedvanliga behandlingen i riksdagen och möjligheter till offentlig debatt finns därför. Ett byte av rättslig verksamhetsform är inte lika omständligt. I en kommun kan det göras genom beslut i fullmäktige. Det är heller inte lika tydligt att förändring av verksamhetsform ytterst kan vara en fråga om yttrandefrihet för de anställda.
[25] Se 3:16–18 KL.
[26] Prop.1990/91:117 s. 51–55.
[27] Se 3:17 KL.
[28] Prop. 1990/91:117 s. 163.

des inget uttryckligt krav på att fullmäktige ska tillförsäkras visst inflytande. Det demokratiska värdet är av lagstiftaren begränsat till kommunala företag där kommun ensam har bestämmanderätt. I andra kommunala företag finns inga garantier för det demokratiska inflytandet. Det kan tyckas märkligt att det kommunaldemokratiska inflytandet är beroende av storleken på aktieandelarna. Här är det fråga om en konflikt mellan demokrativärdet och företagarvärdet som har lösts så att demokrativärdet fått stå tillbaka. Den kommunala demokratins omfattning beror av den kommunala verksamhetens rättsliga form. Att låta exempelvis offentlighetsprincipens tillämplighet vara beroende av det kommunala ekonomiska inflytandet i företaget är en pragmatisk lösning som är enkel att tillämpa, men svår att försvara med rationella argument.[29]

Ett konsekvent hävdande av demokrativärdets företräde framför företagarvärdet torde medföra att *all* verksamhet som finansieras med kommunala medel också skulle stå under fullmäktiges inflytande och kontroll. Enklare uttryckt; all kommunal verksamhet måste behandlas som sådan och uppfylla det som krävs för att uppnå demokratisk legitimitet. Denna sentens löser de ovan angivna värdekonflikterna, kommun kan inte betraktas som näringsidkare, alla kommunala företag, både hel- och delägda, måste respektera rättighetskatalogen, då de utgör en del av det allmänna. Kommunfullmäktige måste tillförsäkras insyn i och kontroll över de kommunala företagen. Nu är det emellertid så att kommunallagen i princip tillåter kommunala företag med inget eller litet inflytande från fullmäktige.[30] I skenet av det torde en rimlig lösning på de kommunala företagens eventuella tillhörighet till det allmänna lösas så att helägda företag, dvs. där kommun har ensam bestämmanderätt, bör ses som en del av det allmänna, medan delägda företag måste bedömas från fall till fall. Kriterierna bör vara konstruerade kring fullmäktiges möjlighet till inflytande i det kommunala företaget. Har fullmäktige stort inflytande är det mer sannolikt att företaget utgör en del av det allmänna etc. Diskussionen avser dock förhållanden de lege ferenda. Den svenska lagstiftningen är i den här

[29] Egentliga försök att motivera regleringen har heller inte gjorts. I propositionen till KL anförs: *"När en kommun eller landsting samarbetar med någon annnan genom ett privaträttsligt organ kan man inte ställa samma anspråk på kommunen eller landstinget som i de fall då kommunen eller landstinget är ensambestämmande. Detta är en naturlig följd av delägarskapet."* Prop. 1990/91:117 s. 55. Detta torde kunna leda till slutsatsen att om demokratisk legitimitet är ett värde att värna om borde kommun avhålla sig från att placera sig i en delägarsituation såvida inte särskilda garantier om rimligt inflytande för kommunfullmäktige kan erhållas.

[30] 3:18 har, författaren veterligen, aldrig prövats i domstol. Teoretiskt torde det emellertid inte finnas några hinder för det.

delen formalistisk och privaträttsliga subjekt utgör inte del av det allmänna.

> Liknande problematik återfinns då det är fråga om att skilja myndigheter från enskilda. Olika kriterier anges i litteraturen för att göra distinktionen.[31] Kännetecknande för en myndighet, som otvivelaktigt är ett organ tillhörande det allmänna, är att den utför offentliga förvaltningsuppgifter. Detta leder dock in i ett cirkelresonemang p.g.a. svårigheten att fastställa vad som är en offentlig förvaltningsuppgift. Det är lätt att hävda att det är en uppgift som det allmänna har eller en uppgift som utförs av en myndighet. Ett tydligt exempel på offentlig förvaltningsuppgift är sådan som innefattar myndighetsutövning. Ett annat kännetecken är att uppgiften innebär rätt att disponera offentliga medel.[32] Med disponera avses då inte villkorslös bidragsgivning, exempelvis kommuns föreningsbidrag.[33] Om diskussionen omsätts till kommunala förhållanden framgår att kommunala företag inte ska betraktas som en del av det allmänna, dvs. utgöra en del av eller en självständig myndighet. De ovannämnda kriterier som har diskuterats i litteraturen för att skilja myndigheter från enskilda är endast relevanta då tvekan uppstår, exempelvis i fråga om försäkringskassornas eller Advokatsamfundets rättsliga status. Om ett organ har *"klart privaträttslig status"* är det knappast väsentligt vilka uppgifter som utförs.[34] I samma ögonblick som det kan identifieras som ett aktiebolag eller stiftelse är klassifikationen utförd. Skaparen av verksamhetsorganen, i det här fallet kommunen, har i princip ett fritt val vad gäller organets placering i rättssystemet och därmed vilka rättsliga regler som gäller. De begränsningar som finns är 11:6 RF som säger att myndighetsutövning endast får föras över till enskilda om lagstöd finns och de fall då det är särskilt stadgat att visst organ ska handha uppgiften. Exempel på det senare i kommunala sammanhang finns i den specialreglerade verksamheten.[35]

Gränsdragning mellan offentlig och enskild aktualiseras även i EG-rättsliga sammanhang bl.a. då fråga om statens möjlighet att undandra vissa tjänster av allmänt intresse från reglerna i fördraget uppkom-

[31] Se exempelvis Marcusson 1989 s. 167 f.
[32] Marcusson 1989 s. 166–170. Där fastslås att formella organisatoriska kriterier inte är tillräckliga för att kunna skilja en myndighet från enskild, även funktionella kriterier måste beaktas.
[33] Se Marcusson 1989 s. 168.
[34] Se Marcusson 1989 s. 169.
[35] Se exempelvis 4 § 1 st. SoL där det stadgas att kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

mer.[36] Statsbegreppet i EG-rätten är mer omfattande än det svenska. Det är dessutom oväsentligt i vilken roll staten agerar. Även i ett privaträttsligt förhållande, exempelvis förhållandet arbetsgivare och arbetstagare, är staten att se som stat och därmed ansvarig för underlåten implementering av direktiv.[37]

Ett centralt fall från EG-domstolen är *Foster v British Gas.*[38] Frågan var om British Gas skulle betraktas som utgörande en del av staten. Domstolen lägger där fast fyra kriterier för att avgöra om ett offentligt organ är för handen och därmed en del av staten:[39]

1. the body must provide a public service
2. it must do so pursuant to a measure adopted by the State
3. it must do so under the control of the State
4. it must possess special powers beyond those normally applicable in relations between individuals

Vid tillämpningen av dessa kriterier i den nationella domstolen fann man att British Gas uppfyllde alla kriterier då det hade en författningsstadgad skyldighet att bedriva gasverksamhet, stod under departementets tillsyn och detta kunde även utfärda riktlinjer till bolaget samt hade en författningsstadgad monopolställning. Bolaget var därför en del av staten.[40] Tillämpningen av EG-domstolens kriterier i det här fallet ger en viss ledning avseende de fyra kriterierna och visar bl.a. att även ett privaträttsligt organ, British Gas var ett aktiebolag, kan utgöra en del av staten.[41] I detta sammanhang är det således oväsentligt vilken rättslig form som valts. Det väsentliga är kopplingen till staten och statens inflytande. Det relativt vidsträckta statsbegrepp som av domstolen här valts ger enskilda möjlighet att utfå skadestånd i förhållande till organ som vid första anblicken inte är statsorgan. Ytterst är det ett sätt från EG-domstolens sida att garantera EG-rättens genomslag i medlemsstaterna. EG-rättens effektivitet som grundläggande värde för domstolens

[36] Art 90 unionsfördraget.
[37] Se fall 152/84, [1986] ECR 723. Se även Hartley 1998 s. 218 f. I fallet slås fast att en hälsovårdsmyndighet utgör en del av staten.
[38] Fall 188/89 [1990] ECR I-3313.
[39] Se även Hartley 1998 s. 208 f.
[40] Hartley 1998 s. 210.
[41] Se Hartley 1998 s. 210 ssk not 100. Där påpekas att de fyra kriterierna sannolikt inte är exklusiva. Organ som inte uppfyller kriterierna kan på andra grunder betraktas som staten och tvärtom. Den av domstolen uppställda formeln ska ses som en startpunkt och i normalfallet även slutpunkt för sådana resonemang.

ställningstagande har företräde framför medlemsstaterna och enskilda organs rättsliga integritet. Det är endast i begränsad omfattning möjligt att välja tillämpliga rättsregler genom att välja rättslig form på verksamheten. Detta står i kontrast till de kriterier som i svensk rätt anges för att skilja myndighet från enskild där egen rättssubjektivitet utesluter organet från myndighetsområdet.[42] Det bör dock noteras att de nu angivna kriterierna gäller just avseende detta rättsområde. I vilken utsträckning EG-domstolens formel gäller även på andra rättsområden är oklart. Väsentligt att notera är emellertid att den nationella rättsliga beteckningen på organet inte är relevant. Det EG-rättsliga statsbegreppet är huvudsakligen funktionellt och inte formellt.[43]

De ovan redovisade problemen visar på olika värdekonflikter som uppstår i förhållande till statsbegreppet och begreppet "det allmänna". Beroende på hur konflikten löses utkristalliseras begrepp som inom olika rättsområden skiljer sig från varandra. Det i den svenska offentligrättsliga litteraturen och domstolarna angivna begreppet är snävare och mer formellt än det inom EG-rätten.[44] En fråga som då uppstår är vilken påverkan EG-rätten har i detta avseende. Har det svenska statsbegreppet blivit mer omfattande efter inträdet i den Europeiska unionen och vilken påverkan har det i så fall på den kommunala verksamheten? Är det i skenet av det nu sagda troligt att kommunala företag är att betrakta som en del av det allmänna åtminstone i vissa rättsliga sammanhang? Det bör noteras att kommunala företag ofta bedriver verksamhet som ytterst regleras av EG-rätten. Exempelvis gäller det inom energiområdet, konkurrensregelverket i allmänhet och den offentliga upphandlingen. Lösningarna på de uppkomna värdekonflikterna i kommunal verksamhet påverkas av EG-rättens lösningar och Sveriges inträde i unionen innebär en förändring i de grundläggande värden som styr rättsordningen och framför allt prioriteringen mellan dessa. Exempelvis torde värden som fri konkurrens och med-

[42] Se bl.a. Marcusson 1989 s. 167.

[43] Exempelvis finns särskild utvecklad praxis avseende offentlig upphandling. De särskilda regler som gäller för sådan upphandling avser organ i den offentliga sektorn. Med detta avses organ som utgör en del av staten eller organ som staten utövar direkt kontroll genom ägande, styrning eller finansiering. Väsentligt är organets verksamhet och funktion och inte den formella klassificeringen enligt nationell rätt. LeBoeuf m.fl. s. 11.

[44] Även om Marcusson framhåller det funktionella argumentet i sin diskussion kring myndighetsbegreppet är det otvivelaktigt så att den privaträttsliga formen hittills i svensk rätt alltid renderat organet ifråga beteckningen "enskild" dvs. icke en del av det allmänna. Se Marcusson 1989 s. 167 f.

borgerliga rättigheter ha stärkts,[45] medan lokalt självstyre ha stått oförändrat eller rentav försvagats.[46]

Det nu sagda visar att förekomsten av kollisioner mellan olika rättsområden och konflikter mellan grundläggande värden inom den kommunala verksamheten är stor. I konflikter där offentligrättsliga värden som kommunalt självstyre eller enskildas rättigheter har företräde framför privaträttsliga värden som fri konkurrens eller äganderätt är det tydligt att kommunen agerar i egenskap av ett offentligrättsligt subjekt.[47] Det motsatta förhållandet är också sant, i konflikter där det privaträttsliga värdet har företräde är kommunen endast en aktör på den privaträttsliga arenan.[48] Det finns ingen tydlig gräns mellan de situationer där offentlig rätt eller privaträtt har företräde.

De grundläggande värdenas ställning i rättssystemet förändras med den allmänna samhällsutvecklingen. EG-rättens inträde medförde en omvälvande förändring och klassiska privaträttsliga värden som fri konkurrens genomdrivs, i större utsträckning än tidigare, med offentligrättslig makt. Den fria konkurrensen, i egenskap av värde, har därmed fått en offentligrättslig prägel och de grundläggande fri- och rättigheternas ställning har stärkts, vilket kan få konsekvenser för den kommunala verksamheten.

[45] Se unionsfördraget art B och art 2.

[46] Visserligen kan subsidiaritetsprincipen i art 3b ses som en garant för det lokala självstyret. Den närmare innebörden av principen är dock oklar och det är slutligen EG-domstolen som fastställer denna. Det finns dock för närvarande inget som tyder på att art 3b är en garant för lokalt självstyre. Det faktum att staten är ytterst ansvarig, både inför union, andra medlemsstater och enskilda, för en kommuns verksamhet och beteende, talar för att det kommunala självstyret kan komma att inskränkas. Ett exempel är den reglering av kommunernas upphandling som återfinns i LOU. Staten utövar tillsyn av kommunerna bl.a. genom Nämnden för offentlig upphandling enligt 9–10 §§ LOU.

[47] Gränsdragningen mellan olika typer av värden är inte självklar, äganderätt kan argumenteras vara en grundläggande fri- och rättighet. Äganderättens ställning i författningen är dock väsentligt mycket svagare än exempelvis yttrandefrihet och räknas därför här inte till ett sådant värde.

[48] Notera dock att kommunen alltid är ett offentligrättsligt reglerat subjekt. Den offentliga rätten återfinns i bakgrunden även då kommunen uppträder som fastighetsägare, arbetsgivare, säljare, köpare m.m. Exempelvis är KL:s regler om beslutsfattandet i fullmäktige alltid tillämpligt även om frågan rör ett fastighetsköp. Jämför andra uppfattningar i äldre doktrin. Framför allt Sundberg menar att kommunen har ett rättsligt Janus-ansikte bestående av en offentligrättslig och en privaträttslig sida. Uppfattningen torde härröra från ett historiskt betraktelsesätt där kommunen ytterst bygger på privaträttsliga avtal mellan medlemmarna. Se vidare Sundberg 1942 s. 28 f. Beskrivningen stämmer emellertid illa med dagens situation där kommunens ställning bl.a. är grundlagsfäst i 1:1 och 1:7 RF.

2.2.4. Den offentliga rättsfamiljen och privaträtten

Skillnaden mellan offentlig rätt och privaträtt kan sägas vara den, att offentlig rätt behandlar reglerna om de offentliga subjektens organisation och verksamhet samt deras förhållande inbördes och till medborgarna, medan privaträtten behandlar reglerna om enskildas inbördes rättsförhållanden.[49] Offentlig rätt kan därmed sägas vara motsatsen till privaträtt.[50] En sådan negativ definition av den offentliga rätten är praktisk i så måtto att den är uttömmande. Problemet är dock att med en negativ definition förvandlas begreppet "offentlig rätt" till ett slags restpost dit rättsregler som inte uppfyller privaträttens kriterier förs utan närmare eftertanke.[51] En sådan definition ger ingen ledning för den som eftersöker kriterier eller kännetecken hos offentligrättslig reglering.

Den offentliga rättsområdet kan delas in i mindre rättsområden. Den offentliga rättsfamiljen kan sägas utgöras av statsrätt, förvaltningsrätt, folkrätt, skatterätt, processrätt och straffrätt.[52] Även dessa områden

[49] Se t.ex. Ragnemalm 1992 s. 10 och Strömberg 1995 s. 13.

[50] Strömberg 1995 s. 13.

[51] För att de olika rättsområdena tillsammans ska kunna utgöra hela det samlade rättsstoffet krävs, enligt Ross, att ett av områdena definieras negativt. Om civilrätt definieras som de regler som berör rättsförhållandet mellan enskilda och offentlig rätt definieras som övriga rättsregler kommer de båda rättsområdena att innefatta allt rättsstoff. Problemet blir då att den offentliga rätten kommer att innefatta en mängd disparata områden och dess heterogena karaktär blir tydlig. Om man tvärtom definierar den offentliga rätten som de regler som berör offentliga myndigheters organisation och verksamhet och civilrätten som det resterande rättsstoffet har vi återigen gjort uttömmande definitioner men det negativt definierade rättsområdet, i det här fallet civilrätten, tappar all fasthet och mening. Det är också, menar Ross, problemet med den offentliga rätten. Den är definierad negativt som en "uppsamlingsplats" för all rätt som inte är civilrätt. Det faktum att den offentliga rätten saknar en allmän del visar tydligt det förhållandet. Det är svårt att tänka sig någon större mängd gemensamma rättsregler och principer mellan så olikartade områden som t.ex straffrätt och folkrätt Se Ross 1971 s. 246–251. Den negativt formulerade definitionen av offentligrätten lever fortfarande kvar. Strömberg menar att offentlig rätt i egentlig mening är motsatsen till privaträtt. Strömberg 1995 s. 13. Ross' kritik är således fortfarande bärkraftig. Litteraturen kring detta problem är riklig. Här hänvisas endast till ett fåtal, se t.ex Kelsen 1945 s. 201–206 för resonemang liknande Ross'. Se även Jägerskiöld som kritiserar de (Sundberg, Jellinek och Castberg) som definierar den offentliga rätten, främst förvaltningsrätten, negativt. Han förespråkar en mindre precis definition så man inte *"nödgas till definitioner av så vid eller så begränsad innebörd, att de icke säga någonting"*. Jägerskiöld 1958 s. 10. Se exempelvis Ljungman 1957 s. 182–189. För en vidare genomgång av doktrinen rörande detta problem se Madell 1998 s. 45–59.

[52] Strömberg redovisar två betydelser av "offentlig rätt". Den första innehåller endast statsrätt och förvaltningsrätt medan den andra är betydligt mer vidsträckt och innefattar även folkrätt, skatterätt, straffrätt och processrätt. Enligt Strömberg används den inskränkta betydelsen i den juridiska undervisningen och den vidsträcktare i vetenskapliga sammanhang. Se Strömberg 1995 s. 13.

kan indelas i mindre områden, och rättsutvecklingen innebär att vissa, mer eller mindre, homogena rättsområden, exempelvis miljörätten,[53] framträder och behov av att behandla reglerna i ett sammanhang uppstår därmed.

Ifråga om den offentliga rättens kännetecken finns inom doktrinen vissa gemensamma nämnare. En utgångspunkt, som bygger på subjektsteorin och kan sägas vara allmänt accepterad inom den svenska doktrinen, är att då en av parterna i ett rättsförhållande är utrustad med offentlig makt är regleringen av detta rättsförhållande att betrakta som offentligrättslig.[54] Regleringen av den offentliga maktutövningen kan därmed sägas utgöra ett kärnområde av den offentliga rätten. I förhållande till enskilda kan den offentliga rätten, i detta kärnområde, beskrivas såsom vertikal.[55] Till detta bör läggas de normer som reglerar rättsförhållandet då båda parter är utrustade med offentlig makt. Då inbegrips regleringar av förhållandet mellan stat och kommun samt stat- och kommunintern reglering. Exempel på det sistnämnda är kommunallagen som bl.a. anger den kommunala organisationen och förhållandet mellan de kommunala organen.

Även om en sammanfattning av diskussion om rättens indelning visar att gränserna mellan rättsområdena är vag och undantagen är många kan dikotomiseringen av rättsreglerna vara av värde. Framför allt har betraktelsesättet en funktion vid försöken att överblicka regelsystemet och strukturera vetandet. Nödvändigheten av att skapa kompletterande indelningar för att förstå sammanhanget mellan rättsområ-

[53] Den miljörättsliga regelmassan har de senaste decennierna ökat och ett behov av att behandla rättsområdet för sig uppstår därmed. Miljörätten har utvecklats till ett eget rättsområde. För en kort beskrivning av miljörätten som undervisningsämne och forskningsdisciplin se Christensen 1998 s. 39–41.

[54] Den definition av den offentliga rätten som vanligen används i Sverige och som har sina rötter i subjektsteorierna får som konsekvens att inom den offentliga rätten ryms regler som reglerar i grunden mycket olika rättsförhållanden. Likheterna mellan förhållandet myndighet och enskild och förhållandet mellan myndighet och myndighet är få. De båda rättsförhållandena är till sin natur i grunden olika. Det är svårt att inom ramen för privaträtten finna två så i grunden olika rättsförhållanden. För en distinktion mellan *subjektsteorin*, som innebär att ett rättsförhållande betecknas som offentligrättsligt då minst en av parterna är bärare av offentlig makt, och *intresseteorin,* som innebär att en reglering är offentligrättslig när den kan föras tillbaka till ett allmänt, offentligt intresse i motsats till privaträttslig reglering som bygger på enskilda individers eller grupper intresse, se bl.a. Marcusson 1989 s. 49 f., Ross 1936 s. 119 f. och Madell 1998 s. 46–53.

[55] Se Madell 1998 s. 41–44 där begreppen "offentlig rätt" och "privaträtt" diskuteras. Madell beskriver privaträtten såsom horisontell och den offentliga rätten som vertikal i förhållande till enskilda.

dena och på ett klart sätt visa på skillnader och likheter är dock tydlig.[56]

Det ovan förda resonemanget ger vid handen att en indelning av rätten i två områden är otillräcklig. Den normativa verkligheten är därtill för komplex. Ytterligare analys och sönderdelning av rättsområdena är nödvändig, i vart fall om syftet är att finna normknippen som uppvisar likheter och att sådana likheter ska användas som argument i en rättslig tolkningsdiskussion. Då avhandlingsämnet är kommunalrättsligt finns ingen anledning att söka ytterligare systematisera det offentliga rättsområdet. Fokus riktas istället mot det betydligt mindre omfångsrika kommunalrättsliga området.

I nästa avsnitt konstrueras en systematik av kommunalrätten som bl.a. syftar till att visa skillnader och likheter inom rättsområdet och även att avståndet till det privaträttsliga området är skiftande då olika kommunalrättsliga områden betraktas. Inledande utgångspunkter är att kommunalrätten kan sägas huvudsakligen utgöras av bestämmelser som reglerar förhållandet mellan kommun och enskilda samt kommunens uppbyggnad och verksamhet. Avståndet mellan kommunarättens kärnområde och privaträtten kan beskrivas som avståndet mellan tvång och frivillighet.[57]

2.2.5. Tre kommunalrättsliga områden, en systematik

I föregående avsnitt konstaterades att indelningen av rätten i rättsområden är problematisk. Reglers tillhörighet till olika rättsområden kan inte accepteras som argument i en rättslig diskussion.

Kommunalrätten kan sägas bestå av tre olika delar. Var och en av dessa delar rymmer regler och normer som tillsammans reglerar tre helt olika rättsförhållanden. Den offentliga rättens allmänna och övergripande principer är giltiga i olika omfattning inom dessa områden. Kommunalrättens delar kan beskrivas som att de befinner sig på olika

[56] Marcusson 1989 s. 53 f. Marcusson pekar också på att delningen av rättsstoffet i svensk rätt har en positivrättslig betydelse. I regeringsformens reglering av normgivningsmakten skiljer man på föreskrifter som reglerar enskildas personliga ställning samt deras personliga och ekonomiska ställning inbördes och föreskrifter som reglerar förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Skillnaderna mellan de olika typerna av föreskrifter ligger i orden *enskilda* och *allmänna*. Föreskrifter som reglerar enskildas personliga förhållanden inbördes, i princip privaträttsliga regler, måste i stort sett endast meddelas genom lag. Offentligrättsliga regler, dvs. sådana som reglerar förhållandet mellan delar av det allmänna eller mellan enskilda och det allmänna, kan i stor utsträckning delegeras. Se 8 kap. RF, främst 8:2–3 och 11. Se även Holmberg/Stjernquist 1995 s. 129 och Strömberg 1995 s. 63.

[57] Eller som avståndet mellan myndighetsutövning och avtalsfrihet.

avstånd till privaträtten. I den offentligrättsliga doktrinen har liknande indelningar gjorts. Marcussons beskrivning av den offentligrättsliga verkligheten bygger på de olika roller som olika aktörer ikläder sig och de relationer som uppstår.[58]

1. Maktutövningsrätten

Den kommunala maktutövningen regleras av särskilda normer. Ett exempel är 6 § SoL där den kommunala nämnden åläggs en skyldighet att bistå den enskilde i sin försörjning och livsföring. Den enskilde har således motsvarande rättighet mot myndigheten. Förvaltningsrätten innefattar en rad sådana rättsregler som skapar rättigheter, skyldigheter, sanktioner mot enskilda m.m. Utövande av sådan offentlig makt brukar inom förvaltningsrätten benämnas *myndighetsutövning.*[59] Begreppet är centralt inom rättsområdet och kan sägas utgöra det främsta kännetecknet på den offentliga maktutövningen. Det saknas en exakt definition av begreppet, vilket gör att rättsområdet inte alltid är klart urskiljbart. I de flesta fall är det dock uppenbart om det handlar om utövande av myndighet eller annan verksamhet.

> Intressant i sammanhanget är att lagstiftaren redan pekat ut myndighetsutövningen som ett område som kräver ett särskilt regelverk. Det framgår tydligt då man närmare granskar exempelvis regeringsformen eller förvaltningslagen. I RF 11:6 st. 3 stadgas att förvaltningsuppgift kan överlämnas till privaträttsliga organ men om uppgiften innefattar myndighetsutövning krävs lagstöd. RF 11:7 stadgar vidare att ingen myndighet, riksdagen eller kommunfullmäktige får bestämma hur förvaltningsmyndighet ska besluta i fall som rör myndighetsutövning.
>
> I förvaltningslagen gäller särskilda regler då myndigheten handlägger och fattar beslut i ärenden som innefattar myndighetsutövning. Exempelvis stadgar 14 § FL att den enskilde har rätt att begära muntlig handläggning då ärendet avser myndighetsutövning.[60] Den enskilde som har lättare att uttrycka sig muntligen kan då bättre tala för sin sak. Avsikten är att förbättra rättssäkerheten i det enskilda fallet.[61]

Då ärenden innefattar myndighetsutövning träder ett särskilt regelverk in, vars avsikt i första hand är att förbättra rättssäkerheten och skydda den enskilde. Det är också rimligt att där den offentliga makten visar sig tydligast och är som starkast är också den enskildes behov av skydd gentemot det offentliga störst. Relationen som regleras är den mellan

[58] Se även Marcusson 1996, s. 61–63.
[59] Begreppet är centralt inom den offentliga rätten. Se vidare avsnitt 7.4.2.
[60] Se också FL:s 16–18, 20–21, 26 §§. Gemensamt för dessa är att de sätter rättssäkerheten för den enskilde före effektiviteten i handläggningen.
[61] Se prop. 1985/86:80 s. 25. Se även Hellners/Malmqvist s. 146–148.

det allmänna, utrustad med maktbefogenheter, och den enskilde. Det kan även beskrivas som den typiska offentligrättsliga relationen.[62]

2. Organisationsrätten

Det organisationsrättsliga området inrymmer de rättsregler som reglerar förhållandet mellan offentliga organ och uppbyggnaden av det allmänna. KL:s regler om fullmäktiges och nämndernas sammansättning och uppgifter är sådana som inbegrips i detta område. Området kännetecknas av att det i första hand enbart berör den offentliga organisationen och i mindre omfattning enskilda. Det kan hävdas att även myndigheters organisation ytterst berör enskilda, exempelvis berör handläggningstider m.m. enskild som ansökt om förmån eller liknande hos myndighet. Det primära regleringsområdet är emellertid inte enskilda utan de offentliga organen. Relationen som regleras är den interna offentligrättsliga, exempelvis då stat utövar tillsyn över kommun.[63]

3. Avtalsrätten

Det tredje området rymmer de rättsregler som reglerar det avtalsförhållande då minst en av parterna är ett offentligrättsligt subjekt. Det är fallet då exempelvis kommun lägger ut förvaltningsuppgift på enskild eller då man köper vissa tjänster från privata bolag. Hela den offentliga arbetsrätten ingår också här. Området präglas av privaträttsliga regler och principer men den offentliga rätten gör sig också gällande i olika utsträckning.[64] Offentliga organ ska också beakta principen om saklighet och objektivitet då avtal ingås med enskilda.[65] Avtalsrätten på-

[62] Marcusson 1996 s. 62.

[63] Se Marcusson 1996 s. 62.

[64] Vissa rättsförhållanden tydliggör problematiken med rättens tudelning. Det statliga anställningsförhållandet är ett sådant som behandlats i doktrinen ett flertal gånger. Marcusson har kommenterat det statliga anställningsförhållandet och visat på utvecklingen från ett offentligrättsligt till ett privaträttsligt betraktelsesätt av detsamma. Marcusson påpekar vissa systematiska brister i regleringen där bl.a. beslut om tillsättning av statlig tjänst är att betrakta som myndighetsutövning, och följaktligen en offentligrättslig åtgärd, medan beslut om avskedande ska ses som en privaträttslig åtgärd. Marcusson 1996 II, s. 206. Strömberg 1995 s. 167. Se även Jägerskiöld som betecknar det offentliga anställningsförhållandet som varken privaträttsligt eller offentligrättsligt. Jägerskiöld 1956 s. 120.

[65] Se RÅ 81 2:25 där RegR upphävde kommunstyrelses beslut att rikta inköpsbojkott mot visst företag. Beslutet ansågs stridande mot RF 1:9. Fallet avser inte direkt frågan om 1:9:s tillämplighet i avtalsförhållanden. Emellertid uttrycker RegR att redan *"1 kap. 9 § regeringsformen föreskriver att bl.a. förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet. Strävandena att på den kommunala upphandlingens område genomföra denna saklighets och opartiskhetsgrundsats har fått sin återspegling i utformningen av och den stora*

verkas därför på detta område av förvaltningsrättsliga regler och principer. Området kan betraktas på olika sätt. I doktrinen har påstått att det finns avtal som inte följer privaträttsliga normer utan ska bedömas enligt offentligrättsliga regler.[66] Därmed avses överenskommelser mellan två offentligrättsliga subjekt.

> Staedler hävdar att även överenskommelser inom samma rättssubjekt kan betraktas som avtal.[67] Andra meningar har dock framförts. Riberdahl menar att det är meningslöst att betrakta överenskommelser inom samma rättssubjekt såsom avtal då dessa saknar rättsverkan och anser att det är onödigt att tillskapa en ny rättsfigur och därigenom göra rättssystemet mer komplicerat. Något behov därav finns inte, menar Riberdahl.[68] Avsikten är här endast att sortera in de regler som berör ett avtalsförhållande mellan två offentligrättsliga subjekt eller ett sådant subjekt och ett privaträttsligt. Överenskommelser inom samma rättssubjekt betraktas i denna framställning inte som avtal.

Det är i huvudsak privaträttsliga regler som sorteras in här samt de kommunalrättsliga normer som ska beaktas i avtalssituationer. Den relation som regleras inom detta område kan betraktas som en blandad offentlig och privaträttslig relation.[69]

Denna uppdelningen kan ifrågasättas och tydligt är att gränsdragningsproblem uppkommer mellan områdena. Exempelvis kan det diskuteras om ledamots röstningsplikt i ärenden som avser myndighetsutövning, är att se som en regel rörande relationen enskild och det allmänna eller om den endast är en organisationsregel för det allmänna. Stadgandet riktar sig till myndigheten och dess personal. Emellertid är röstningsplikten nära knuten till den offentliga maktutövningen och ett utflöde av en rättssäkerhetssträvan från lagstiftaren.[70] Regeln bör därför place-

kommunala uppslutningen till ett för landets kommuner likalydande upphandlingsreglemente." Regelverket kring den offentliga upphandlingen är sålunda en spegling av kravet på saklighet och opartiskhet, vilket ska gälla då kommunen upphandlar. Idag återfinns dessa krav direkt i LOU. 1:9 RF omfattar därför kommunens privaträttsliga handlande, i vart fall då den ingår avtal som påverkas av upphandlingsreglerna.

[66] Se Staedler s. 7. Hans framställningen *Offentligrättsliga avtal* bygger naturligt nog på antagandet att det finns en särskild rättsfigur benämnd offentligrättsliga eller förvaltningsrättsliga avtal.

[67] Staedler s. 7.

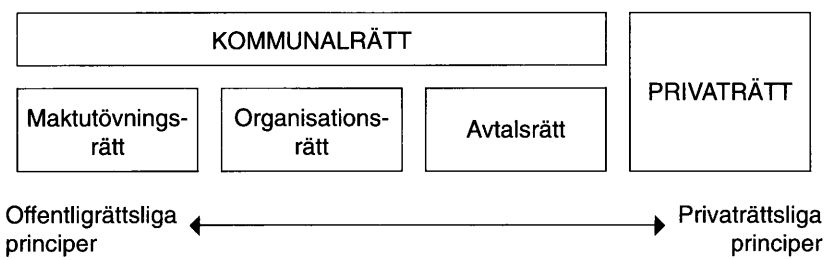
[68] Riberdahl 1988 s. 95. Även Marcusson ansluter sig till denna ståndpunkt. Se Marcusson 1993 s. 54.

[69] Marcusson 1996 s. 63.

[70] Röstningsplikten stadgas i 18 § 3 st. FL. Avsikten är att då alla ledamöter deltar i beslutet anses det bli mer korrekt i sak. Se prop. 1985/85:80 s. 32. Se även Hellners/Malmqvist s. 214 f.

ras in i området för maktutövningen. Syftet med systematiseringen av kommunalrätten är emellertid inte att göra en uttömmande och invändningsfri uppdelning av det rättsområdet. Uppställningen är snarare en beskrivning av den heterogenitet som är karaktäristisk för kommunalrätten och en ytterligare indelning av området, som har till syfte att underlätta diskussionen kring vissa normknippen, i det här fallet regelverket rörande den kommunala revisionen. Den uppställda systematiken utgör därför endast en tankemodell, en grund för det fortsatta resonemanget och inte en totalanalys av det kommunalrättsliga området och de regler som där inbegrips.

Indelningen av kommunalrätten innebär att de olika områdena är placerade på en skala där avståndet till privaträttsliga regler är en väsentlig faktor. Det kan också uttryckas så att rättslikheten mellan det förvaltningsrättsliga området och privaträtten varierar. Extremläget, myndighetsutövning mot enskild, är diametralt i förhållande till det typiska privaträttsliga förhållandet. De två första områdena är utpräglat offentligrättsliga men reglerar två olikartade relationer. Den typiska offentligrättsliga relationen uppstår i förhållandet mellan enskild och ett subjekt utövande offentligrättslig makt. Det är fråga om en extern relation mellan det allmänna och ett enskilt privaträttsligt subjekt. Den andra relationen, som regleras av den offentliga organisationsrätten, är en intern relation som uppstår då delar av det allmänna agerar med varandra.[71]



Figuren visar de olika typer av områden som ryms inom kommunalrätten. Avståndet mellan extremlägena är stort. Skillnaden mellan de situationer då exempelvis en kommun uppträder som part i ett avtalsförhållande och då nämnden fattar beslut i ett myndighetsutövningsärende är uppenbar. Det är inte så enkelt att kommunen enbart upp-

[71] Se vidare Marcusson 1996 I s. 61–63. Marcusson använder resonemanget om de olika relationerna till att analysera problematiken kring s.k. gråzonsfenomen där omfattningen av tillämpningen av offentliga eller privaträttsliga regler är oklar.

träder i skilda roller.[72] Även i avtalssituationen är kommunens agerande reglerat av offentligrättsliga principer t.ex. objektivitetsprincipen.[73] Det är således svårt att hävda eller söka upprätthålla den offentliga rättens eller privaträttens autonomi.[74] Det betyder emellertid inte att sammanblandningen är total. Det är exempelvis inte möjligt att lösa ett rättsligt problem i ett myndighetsutövningsärende med hjälp av privaträttsliga principer.[75] Därtill är de rättsliga likheterna för små. I kommunalrättsliga områden som ligger närmare det privaträttsliga kan dock det senare rättsområdets principer ha visst inflytande. Det är slutligen en fråga om rättslikhet i det enskilda fallet.[76]

2.3. Kommunen, en allmän beskrivning

2.3.1. Rättsliga särdrag hos kommunen

Den rättsliga form för lokalt och regionalt självstyre som den i princip ser ut idag infördes 1862. Kommuner och landsting är de rättssubjekt som tillskapades för att handha dessa olika nivåer av självstyre. Kommunernas rötter sträcker sig längre tillbaka än 1862 års reform, medan landstingen var en administrativ nyhet.[77] Karaktäristiskt för kommun och landsting, fortsättningsvis benämns dessa olika kommuntyper en-

[72] Här bör det observeras att kommunen kan bedriva verksamhet i privaträttsliga subjekt vilket innebär att ytterligare ett steg mot de privaträttsliga principerna tas.
[73] Ragnemalm 1992 s. 11. Madell menar att *"samhället utvecklats i riktning mot en sammanflätning av de offentlig- och de privaträttsliga regelverken"*. Madell 1998 s. 19.
[74] Se Bruun 1996 s. 122. Bruun menar att rättsutvecklingen medfört att distinktionen offentlig och privaträtt som argument i rättslig tolkningsverksamhet numera är ett skenargument.
[75] Se bl.a. Jägerskiöld 1958 s. 34 f. där privaträttsliga ogiltighetsgrunders tillämplighet på myndighetsakter diskuteras. Jägerskiöld menar att exempelvis svekligt förfarande från tjänsteman i vissa fall kan vara grund för att betrakta rättsakten som ogiltig. I andra fall är det däremot knappast möjligt då efterföljande beslut bygger på det första. Se även Westerberg 1951 s. 324 där offentligrättslig giltighet och avtalsrätt kort berörs. Förvaltningsrätten tvingas "bota" felaktigheter, svek m.m. p.g.a. systemhänsyn och effektivitetsskäl, vilka vanligen är främmande för privaträtten. Emellertid kan hävdbegreppet inom fastighetsrätten uppmärksammas. Detta torde också i grunden bygga på ett slags privaträttslig "systemhänsyn".
[76] Se vidare avsnitt 11.4. om användandet av privaträttsliga normer för lösande av kommunalrättsliga problem.
[77] Med 1843 års sockenstämmoförordning tillskapades för första gången en enhetlig reglering av sockenväsendet. Se Kaijser 1959 s. 11 f. Kommunernas historiska rötter är således längre än landstingens, vilket kanske kan förklara att förslag till landstingens upplösande ibland förekommer medan liknande förslag i fråga om kommunerna aldrig förekommit i den juridiska diskussionen. Se även Marcusson 1992 s. 15.

dast för "kommuner",[78] är att de omfattar bestämda geografiska områden och har, tvångsvis anslutna, medlemmar som kan vara både juridiska och fysiska personer. De rättsliga förutsättningarna för medlemskapet anges i lag och det är inte möjligt att utträda så länge dessa förutsättningar föreligger.[79] Kommunerna är vidare juridiska personer och kan i egenskap därav utföra rättshandlingar. Kommunen kan därför i vissa fall uppträda som en, i vart fall delvis, privaträttsligt reglerad juridisk person, exempelvis i egenskap av arbetsgivare eller fastighetsägare.[80] Trots det råder inget tvivel om att en kommun är att beteckna som en i första hand offentligrättslig juridisk person. Det visar bl.a. kommunens beskattningsrätt som är fastslagen i 1:7 RF, den tvångsvisa anslutningen av medlemmar och omfattningen av ett bestämt territorium som regleras i 1:4 KL samt den kombinerade medlems- och statskontroll laglighetsprövningsinstitutet som stadgas i 10:1 KL.[81] Dessa faktorer utgör grundläggande skillnader i förhållande till privaträttsligt reglerade rättssubjekt. Framför allt tydliggör elementet av tvångsassociation denna skillnad till den på frivillighet grundade privaträttsliga sektorn. I litteraturen har påpekats det märkliga i kommunens rättsliga karaktär.[82]

I ett EG-rättsligt perspektiv är en kommun att betrakta som en del av staten. I *Frateli Costanzo v. Comune di Milano* slogs fast att en lokal myndighet är att se som ett utflöde av staten och direktiv kan därmed ha direkt effekt även mot lokala offentliga organ.[83] Medlemsstaten är ytterst ansvarig inför unionen för offentliga organs verksamhet.[84] Det

[78] Jfr 1:7 RF där uttrycken "primärkommun" och "landstingskommun" används. Terminologin i kommunallagen är dock det i gängse språkbruk vanligare "kommun" och "landsting". Se Warnling-Nerep 1995 s. 152.

[79] Marcusson 1992 s. 15 f.

[80] Se föregående avsnitt.

[81] Diskussionen i avsnitt 2.2.2. visade just den offentliga maktutövningen som ett centralområde för den offentliga rätten och följaktligen även offentligrättsliga subjekt. Se även Warnling-Nerep 1995 s. 152 f. och Strömberg 1976 s. 27 f.

[82] Warnling-Nerep menar att kommunen är *"en i flera avseenden säregen juridisk person"*. Warnling-Nerep 1995 s. 152. Sundbergs beskrivning av kommunen som ett rättssubjekt med ett janusansikte, bestående av en offentligrättslig och en privaträttslig sida, avser visserligen förhållanden som rådde för ett trettiotal år sedan men har trots det fortfarande viss relevans. Se Sundberg 1964 s. 30 f.

[83] Fall 103/88, [1989] ECR 1839. Att det svenska systemet är annorlunda än det italienska, som var under prövning i fallet, torde vara av mindre betydelse.

[84] Notera att stat och kommun enligt EG-rättsliga regler kan hållas ansvariga för självständiga organs beteende som stör den ekonomiska sfären om beteendet grundar sig på rättslig kompetens som delegerats från stat eller kommun. I fallet DIP SpA v. Commune di Bassano del Grappa (C-140–142/94), som behandlade frågan om ett försäljningslicenssystems förenlighet med EG-rätten, slog domstolen fast att staten, och kommunen, var ansvarig för brott mot art 5 och 85 i fördraget i sådana fall *" by delegating to private economic operators responsibility for taking decisions*

är logiskt bl.a. med tanke på att staten genom lagstiftning kan åtgärda de problem som uppkommer. I det perspektivet är staten att betrakta som suverän inom sitt område. En kommun som bryter mot EG-rätten kan således orsaka staten skadeståndsskyldighet både i förhållande till unionen och till enskilda. Rent hypotetiskt kan man tänka sig en process där svenska staten stämmer en kommun för utbetalt skadestånd. Fråga om statens regressrätt mot kommun aktualiseras då. Detta har dock aldrig prövats rättsligt och sannolikt torde sådana tvister lösas under hand på politisk väg.

I 1:1 2 st. RF anges att folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse. I förarbetena anges att den kommunala självstyrelsen har stor betydelse för den svenska demokratin samtidigt som det påpekas att kommunerna är instrument för den samhälleliga reformpolitiken.[85] Det kommunala självstyret, som innebär att det ska finnas en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna, hamnar ofta i konflikt med de statliga kraven på kommunerna. Kommunerna är ibland ovilliga instrument för statliga reformer då dessa tenderar att inskränka det kommunala självstyret. Principen om det kommunala självstyret bör dock ses i skenet av de kommunalrättsliga regleringarna, som anger de yttersta gränserna. I förarbetena till kommunallagen anges att självstyrelsen kan *"aldrig vara total"*.[86] Vidare påpekas att det är riksdagen som bestämmer om kommunernas befogenheter och åligganden. Graden av självstyre är ytterst beroende av samverkansformerna mellan staten och den kommunala sektorn.[87] Den naturrättsliga synen på det kommunala självstyret stämmer således inte överens med den nuvarande lagstiftningen, även om förarbetena till RF i viss mån anknyter därtill.[88]

affecting the economic sphere". Domstolen slår därmed fast ett långtgående ansvar för det allmänna inom det konkurrensrättsliga området. Det är här väsentligt att notera att flertalet kommunala företag bedriver ekonomisk verksamhet i EG-rättsliga mening och regleras därför av konkurrensrätten. Se även diskussionen i avsnitt 2.2.3.

[85] Prop 1973:90 s. 188–191.

[86] Prop. 1990/91:117 s. 23.

[87] Prop. 1990/91:117 s. 23.

[88] Se Paulsson m.fl. 1997 s. 21 och prop. 1973:90 s. 188 ff. Det bör noteras att kommunalt självstyre är ett rättsligt fenomen. Diskussionen kring hoten mot självstyret baseras ofta på argumentet att den kommunala ekonomin endast räcker för att uppfylla de av staten ålagda uppgifterna. Det må vara ett nog så relevant

2.3.2. Kommunal organisation

Idag finns 289 kommuner.[89] Mellan 1952 och 1974 genomfördes en rad sammanläggningsreformer och antalet minskade från 2498 till 278. Tanken bakom dessa omfattande reformer var att varje kommun måste ha ett tillräckligt befolkningsunderlag. Kommunernas uppgifter hade ökat dramatiskt i samband med välfärdsstatens utveckling. För att uppgifterna skulle kunna genomföras krävdes ett stort antal skattebetalare i varje kommun. Småkommunerna hade därmed spelat ut sin roll.[90]

Kommunen som organisation tillskapades i princip med 1862 års reformer. Även om stora förändringar genomförts finns de grundläggande karaktärsdragen kvar.[91] Den ursprungliga idén om kommunerna som ett organ bedrivande verksamhet för medlemmarnas nytta finns fortfarande kvar. Grundtanken att kommunerna endast har kompetens att utföra uppgifter som ligger i det kommunala allmänintresset återspeglas i den idag gällande kommunalrättsliga regleringen. De av staten ålagda uppgifterna genombryter till viss del detta, även om de flesta sådana uppgifter riktar sig till kommunmedlemmarna och kan hänföras till allmänintresset.

Den kommunala organisationen är en lekmannaorganisation bestående av förtroendevalda lekmän i både fullmäktige och nämnder. I de äldre kommunerna sköttes uppdragen ofta på förtroendemännens fritid. Detta är även idag vanligt, inslaget s.k. fritidspolitiker är stort. Professionaliseringen av den kommunala verksamheten, i ett historiskt perspektiv, är emellertid tydlig och en naturlig utveckling av en ökad kommunal verksamhet och ett minskat antal förtroendevalda. Heltidsanställda yrkespolitiker är numera ett vanligt inslag i den kommunala organisationen. Förhållandet inom förvaltningen är likartat. En stor del av beredningss- och verkställighetsuppgifterna sköts av specialiserade tjänstemän. Den gamla lekmannaförvaltningen kan sägas ha ersatts med en professionell tjänstemannaförvaltning.[92] Det är dock väsentligt att komma ihåg att den yttersta beslutandemakten ligger hos de för-

argument i praktiken. I ett rättsligt perspektiv är det emellertid svårt att hävda att det kommunala självstyret hotas då ytterligare uppgifter åläggs kommunerna. Det finns alltid en kärna av självstyre stadgad i de allmänna kompetensreglerna i 2 kap. KL.

[89] Nykvarns kommun är den senaste. Den bildades 1/1 1999. Landstingen är 18. Därtill bör läggas två regioner, Västra Götalandsregionen och Region Skåne, som är sammanslagningar av landsting, samt Gotlands kommun, som är s.k. landstingsfri kommun med ansvar för hälso- och sjukvården.

[90] Se vidare i kapitel 3.

[91] Se avsnitt 3.3.

[92] Petersson/Söderlind 1992 s. 94 f.

troendevalda. Den rättsliga karaktären av lekmannaorganisation är därför oförändrad.

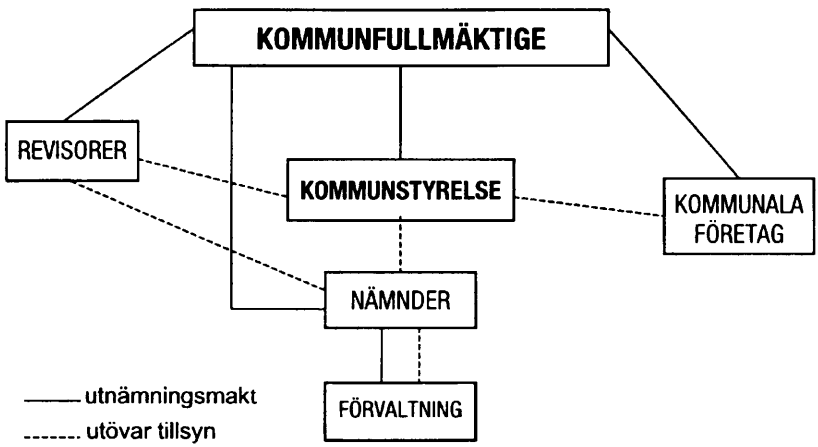
Den kommunala organisationen består i princip av fullmäktige, som det högsta beslutande organet, och förvaltningen, som bereder och verkställer fullmäktiges beslut. Förvaltningen utgörs huvudsakligen av nämnder, vars ledamöter är förtroendevalda utsedda av fullmäktige, samt tjänstemän. Fullmäktige, som är det direktvalda organet, fattar beslut i ärenden av principiell beskaffenhet eller andra särskilt viktiga ärenden, ställer upp mål för verksamheten och beslutar om nämndernas organisation och budget. Fullmäktige kan även i författning åläggas att besluta i särskilt ärende.[93] Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt författning ska handha.[94] Vidare beslutar nämnderna också i frågor som fullmäktige delegerat till dem. Även beredning och verkställighet är nämndernas uppgifter.[95]

Kompetensfördelningen mellan fullmäktige och förvaltning är inom vissa områden absolut.[96] Delegering får förekomma men förbud råder exempelvis angående frågor av principiell natur som är förbehållna fullmäktige. Beslutanderätten kan delegeras från fullmäktige till nämnd men även inom nämnden och till tjänstemannanivå. Den grundläggande kompetensfördelning står således fast. Nämndens rätt att sköta förvaltningen innebär att fullmäktige inte kan överta nämnds beslutanderätt i sådana frågor. Det kan jämföras med dansk och norsk rätt där det högsta beslutande organet har kompetens att när som helst överta ett ärende från förvaltningen.[97] I svensk rätt har fullmäktige och förvaltning självständigt existensberättigande i det att kompetensfördelningen är fastslagen i lag. Det svenska systemet liknar därvidlag det finska. Inom finsk kommunalrätt finns principen om strikta kompetensgränser inom den kommunala organisationen. Principen innebär att fullmäktige endast med lagstöd kan befatta sig med ärenden i vilka ett lägre organ har beslutanderätt.[98] Även om principen inte är direkt uttalad i svensk kommunalrätt får det anses vara gällande rätt också här.

Kommunal verksamhet bedrivs i andra former vid sidan av nämndformen. Olika privaträttsliga företagsformer är mycket vanliga i den

[93] Se 3:9 KL.
[94] Ofta anges i speciallagstiftning att nämnd ska besluta i vissa frågor. Sådana frågor kan innebära myndighetsutövning och då förhindrar 11:7 RF att fullmäktige beslutar i nämndens ställe.
[95] Se 3:13–14 KL.
[96] Angående kompetenskonflikter se Paulsson m.fl. 1997 s. 136–138.
[97] Se avsnitt 5.2–3 om dansk och norsk rätt.
[98] Harjula/Prättälä s. 18.

kommunala organisationen. De vanligaste formerna är stiftelser och aktiebolag. Exempelvis bedrivs den kommunala energiservicen och bostadsverksamheten ofta i aktiebolagsform.[99] Förutsättningarna för att kommunen ska kunna flytta verksamhet till privaträttsliga subjekt anges huvudsakligen i 3:16 KL.[100] Att de ingår i den kommunala organisation är tydligt. I 6:1 2 st. KL stadgas att styrelsen ska ha uppsikt *"över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3:17 och 18 §§"*. De kommunala företagen får därvidlag sägas ha en särställning i den kommunala organisationen i det att de utgör självständiga rättssubjekt och lyder under privaträttslig reglering samtidigt som vissa offentligrättsliga och kommunalrättsliga principer styr deras verksamhet.



Figuren visar den kommunala organisationen och de olika organens förhållande till varandra.[101] Fullmäktigeledamöterna utses av kommunmedlemmarna vid allmänna val. Fullmäktige utser i sin tur nämndledamöter, revisorer, ledamöter till styrelsen samt i förekommande fall styrelseledamöter till kommunala aktiebolag och stiftelser.[102] Nämnderna förfogar vanligen över ett antal tjänstemän, lokaler m.m. vilket i figuren beskrivs som förvaltningen. Det är således nämnderna som

[99] Se vidare om kommunala företag i kapitel 8.
[100] Se 3:17–18 KL. Denna skyldighet är beroende av kommunens andel i företaget. I ett delägt företag ska fullmäktige tillförsäkra sig ett inflytande som är rimligt i det enskilda fallet.
[101] Observera att figuren avser att visa kommunens organisatoriska uppbyggnad i ett rättsligt perspektiv och bygger på den s.k. traditionella organisationsstrukturen. Den organisatoriska strukturen kan emellertid variera, se vidare avsnitt 7.2.2.
[102] Se 3:17–18 KL.

utövar beslutanderätt och har ansvar för respektive förvaltning. Kommunstyrelsen är rättsligt sett också en nämnd. Den har dock en särställning i KL och en rad särskilt angivna uppgifter. Styrelsen är bl.a. internt tillsynsorgan i kommunen och har till uppgift att leda och samordna förvaltningen samt ha uppsikt över andra nämnders verksamhet. Även de kommunala företagen ingår i styrelsens tillsynsområde även om styrelsens befogenheter i förhållande till dessa är mycket små. Revisorerna är fullmäktiges granskningsorgan vars huvudsakliga uppgift är att granska nämndernas verksamhet och sedan återrapportera till fullmäktige. Revisorerna har begränsade befogenheter i förhållande till de kommunala företagen. De kan endast indirekt granskas av revisorerna.[103] I likhet med styrelsen har revisorerna en särställning och särskilt angivna uppgifter i organisationen. De utgör emellertid i normalfallet ingen nämnd.[104] Varje revisor ska betraktas som ett självständigt organ även om de i frågor rörande förvaltning fattar beslut gemensamt.

> Gemensamt för de förtroendevalda är att de fullgör sitt uppdrag inom rättssubjektet kommunen.[105] Kommunens representanter i kommunala företag betraktas inte som förtroendevalda. Det kan delvis förklaras med att helt andra, privaträttsliga, rättsregler styr deras uppdrag. De kommunala företagen lider bl.a. därför brist på demokratisk legitimitet.[106] I det perspektivet är kommunala företag en principiellt dubiös verksamhetsform.

Den demokratiska legitimiteten i organisationen utgörs av de direkt förtroendevalda som utgör fullmäktige samt de indirekt förtroendevalda som innehar uppdrag i styrelse, nämnder och som revisorer.[107] Den kommunala organisation är därför en lekmannaorganisation där både högsta beslutande organ samt förvaltningen styrs av förtroendevalda lekmän.

[103] Kommunrevisorerna kan uttala sig om styrelsens bristande tillsyn över visst företag. Kritiken riktas då direkt mot styrelsen men kan indirekt avse ledningen av företaget.
[104] Det finns teoretiskt möjlighet att organisera revisorerna i nämndform. Det för dock med sig en rad rättsliga problem och nämndformen används knappast längre. Se vidare om den problematiken i avsnitt 4.2. och 6.3.
[105] Paulsson m.fl. 1997 s. 157.
[106] Även andra skäl till denna brist kan framhållas: bristande tillsyn och kontroll från demokratiskt tillsatta organ, ej överklagbara beslut m.m.
[107] Se 4:1 KL där legaldefinition av begreppet förtroendevald ges.

2.3.3. Den kommunala verksamheten, rättsliga aspekter

Den kommunala verksamheten är mångfacetterad och spänner över en rad olika rättsområden. En analys av verksamheten kräver att den sönderdelas i flera, mer eller mindre, homogena delar. Den tidigare indelningen av kommunal verksamhet i en fakultativ och en obligatorisk del, eller en specialreglerad och en kommunallagsreglerad del, är till viss del överspelad av rättsutvecklingen och alternativa synsätt har förts fram.[108] Emellertid är den traditionella systematiken många gånger användbar. Begrepp som "specialreglerad sektor" m.m. ger en god bild av vad som avses och underlättar därför diskussionen. I det följande används därför dessa äldre kommunalrättsliga begrepp.

Om ett funktionell perspektiv anläggs faller den kommunala verksamheten sönder i tre områden: myndighetsutövning, andra offentliga förvaltningsuppgifter samt privaträttsligt handlande.[109] Möjligheten att utöva myndighet och ingå avtal visar att kommunen agerar i olika roller och skapar därigenom olikartade rättsliga relationer. De formella rättsliga formerna för verksamheten är här inte primärt väsentliga även om en första anblick torde ge att privaträttsligt handlande företrädesvis sker i privaträttsliga subjekt och myndighetsutövning i offentligrättsliga. Denna funktionella indelning av den kommunala verksamheten bygger på normativa förutsättningar. Det är ytterst den rättsliga reglering som bestämmer verksamhetens områdestillhörighet. Perspektivet är trots det funktionellt då det är funktionen som är central.[110]

> Det första området, *myndighetsutövningen,* är centralt i den kommunala verksamheten liksom i statlig verksamhet.[111] Myndighetsutövning är ett typiskt exempel på en offentlig uppgift och utgör en central del av det offentliga rättsområdet. Det sägs ofta vara ett kriterium för vad som ska anses som en offentlig förvaltningsuppgift.[112] Typiskt för myndighetsutövning är att verksamheten är offentligrättsligt reglerad vilket även innebär att en rad offentligrättsliga principer blir gällande. Företrädesvis byg-

[108] Det nya synsättet eller systematiken ges framför allt av Marcusson i *Mot en ny kommunalrätt.* Där delas verksamheten upp i ett kärnområde och ett frivilligt område. Se Marcusson 1992 s. 144–153.

[109] Marcusson 1992 s. 141. Dessa verksamhetsområden tangerar den tidigare gjorda uppställningen av de kommunalrättsliga områdena. Se vidare i avsnitt 2.2.5.

[110] Det är här svårt att dra en gräns mellan ett normativt och ett funktionellt synsätt. De normativa förutsättningarna påverkar verksamhetens funktion och funktionen kan även påverka de rättsliga regler som gäller. Det finns en växelverkan mellan funktion och reglering.

[111] För en diskussion om myndighetsutövning och den kommunala revisionen se avsnitt 7.5.

[112] Exempelvis Marcusson 1989 s. 169. Se vidare om "myndighetsutövning" i avsnitt 7.4.2.

ger principerna på behovet av skydd och rättstrygghet för den enskilde i förhållandet till den offentlige utövaren av myndighet.[113] Dessa offentligrättsliga principer verkar vid sidan av den explicita regleringen och fungerar som tolkningsgrunder och fyller ut normerna då rättsliga problem uppkommer. I kommunal verksamhet finner vi myndighetsutövning huvudsakligen inom det av staten särskilt reglerade områdena, det som tidigare benämndes det specialreglerade området.

Det andra området är *andra offentliga förvaltningsuppgifter.* Området är vidare än myndighetsutövningsområdet, då detta är en offentlig förvaltningsuppgift. Vad som ska definieras som en sådan uppgift går inte att säkert fastställa. Det får bli en bedömning i det enskilda fallet där huvudsakligen funktionella kriterier är avgörande. Ett sådant kriterium är att uppgiften innebär påverkan i någon form på enskilda eller grupper av enskilda.[114] Exempel på offentliga förvaltningsuppgifter är planering och ledning av offentlig förvaltning, informationsspridning samt utbildning.[115] Det är typiska uppgifter som utförs av offentliga organ. Inom området faller såväl beslutsfattande som faktiskt handlande. Typiskt för offentliga förvaltningsuppgifter är att de är offentligrättsligt reglerade.[116] Ett organ som utför sådana uppgifter är i denna verksamhet styrd av ovannämnda offentligrättsliga principer. Principernas tillämpningsområde är otvivelaktigt det verksamhetsområde som innefattar typiska offentliga förvaltningsuppgifter. Exempelvis riktar sig objektivitetsprincipen, som den uttrycks i 1:9 RF, till förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen dvs. organ som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter.[117] Den kommunala nämnden är vanligen att betrakta som ett sådant organ i sin normala verksamhet, t.ex. tillsyn, spridande av information m.m. I 3:9 KL anges fullmäktiges uppgifter. Där sägs att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av

[113] Se Marcusson 1989 s. 398–401 och Strömberg 1997 s. 65–69 för en närmare presentation av principernas innebörd.
[114] Se Marcusson 1989 s. 75 f. och s. 379–381 där en rad kännetecken på offentlig förvaltningsuppgift uppställs.
[115] Se Marcusson 1989 s. 377–379. Där anges ett antal viktiga områden som är att betrakta som offentliga förvaltningsuppgifter. Den där förda diskussionen avser visserligen uppgifter överförda till enskilda som fortfarande är att betrakta som offentliga förvaltningsuppgifter. Exemplens relevans i detta sammanhang förtas emellertid inte av sitt ursprung. Uppgift som hos enskild är att se som offentlig förvaltningsuppgift är självfallet även det hos en del av det allmänna. Verksamhetsformen är således ointressant i det här sammanhanget.
[116] Det kan ses som ett tecken på att just denna uppgift är en offentlig förvaltningsuppgift. Offentligrättslig reglering är ett kännetecken på sådan uppgift. Det bör dock inte ses som ett avgörande kännetecken, risken att hamna i vidlyftiga cirkelresonemang är uppenbar.
[117] Se Marcusson 1989 s. 401.

större vikt. Det politiska momentet sägs vara avgörande.[118] I sådan politisk verksamhet torde inte offentligrättsliga principer vara tillämpliga annat än i mycket begränsad omfattning. Fullmäktige behöver således inte beakta objektivitetsprincipen då exempelvis beslut om budget fattas. Vid taxe- och avgiftsbeslut torde dock dessa principer vara tillämpliga.[119]

Det tredje området utgörs av *privaträttsligt handlande.* Kommun, och även staten, kan agera privaträttsligt. Exempelvis kan kommun sälja och köpa fastigheter och värdepapper m.m., agera arbetsgivare och huvudman i uppdragsavtal. Verksamheten inom området saknar eller är i liten omfattning offentligrättsligt reglerad. Det är privaträttsliga normer som styr förfarandet. Den offentliga rätten saknar emellertid inte relevans i sammanhanget. Exempelvis är kommunens organ reglerade av de kommunala kompetensreglerna.[120] I 2:1 KL stadgas att det är allmänintresset som anger gränserna för kommunens verksamhet. Kommunen är således inte fri att t.ex. köpa fastigheter efter eget gottfinnande, allmänintresset i form av lokaliseringsprincipen säger att fastigheten bör finnas inom kommunens område.[121] De kommunalrättsliga principerna har dock begränsad tillämpning vid privaträttsligt handlande, t.ex. är inte självkostnadsprincipen tillämplig i kommunens långivande eller fastighetsförvaltande verksamhet.[122] Kommunens ekonomiska förvaltning regleras i 8 kap. KL. I 8:1 uttrycks att kommunen ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Det innebär t.ex. att fastigheter och andra tillgångar ska vårdas väl.[123] Vidare ska god avkastning och betryggande säkerhet tillgodoses. Stadgandet är en ändamålsregel och avsikten är inte att den ska ligga till grund för domstolsprövning av kommunala beslut.[124] I 8 kap. stadgas vidare bl.a. om självkostnadsprincipen och om budgetprocessen. Trots denna reglering av kommunens ekonomiska förvaltning har kommunen

[118] Vissa fullmäktigebeslut enligt speciallagstiftning är att beteckna som offentliga förvaltningsuppgifter. Exempelvis beslut om översiktsplan enligt 4:11 PBL. 1:9 RF torde gälla fullmäktige i dessa beslut, jfr "andra som fullgör uppgift". Svårigheten att närmare ange i vilka ärenden det politiska momentet är övervägande är uppenbar. Gränsdragningen mellan fullmäktiges och nämndernas uppgifter är därför vansklig att göra. Se Paulsson m.fl. 1997 s. 136–138 där kompetenskonflikter mellan kommunens organ diskuteras.

[119] Se vidare, om objektivitetsprincipen tillämplighet på fullmäktiges beslut om ansvarsfrihet och entledigande av förtroendevald, i avsnitt 9.7.

[120] Även KL:s formella regler om beslutsformer m.m. är tillämpliga.

[121] I undantagsfall kan ett utomkommunalt fastighetsägande vara kompetensenligt. Intresset ska dock vara knutet till den egna kommunen. Se t.ex. RÅ 1977 ref 77 där utomkommunalt innehav av mark och anläggning gynnade kommunen ur trafikhänseende varför det ansågs kompetensenligt. Om lokaliseringsprincipen se bl.a. Paulsson m.fl. 1997 s. 63–65.

[122] Paulsson m.fl. 1997 s. 114. Vad som ska uppfattas som fastighetsförvaltning kan diskuteras

[123] Prop. 1990/91:117 s. 211.

[124] Prop. 1990/91:117 s. 110.

stor frihet i denna del av sin verksamhet. En stor del av beslut och faktiskt handlande är att beteckna som privaträttsligt handlande, exempelvis försäljning av fastighet, upptagande av lån m.m. Den ekonomiska förvaltningen är därför i viss utsträckning styrd av privaträttsliga regler och principer. Självfallet har de offentligrättsliga principerna relevans men det torde vara korrekt att säga att den ekonomiska förvaltningen har en privaträttslig prägel. Det är särskilt tydligt då jämförelse görs med den verksamhet som innefattar myndighetsutövning. I den ekonomiska förvaltningen finns inte samma skyddsbehov som exempelvis vid utövande av myndighet. Kommunens motpart har ingått förhållandet frivilligt och samma behov av rättsskydd finns inte eftersom avtalen ingåtts frivilligt, och därför har vissa offentligrättsliga principer, exempelvis legalitetsprincipen, ingen relevans.

Då de tre verksamhetsområdena jämförs är det tydligt att det första området och andra området, som sammantaget kan benämnas offentliga förvaltningsuppgifter, huvudsakligen är reglerad av offentligrättsliga normer medan det tredje området, privaträttsligt handlande, styrs huvudsakligen av privaträttens regler.[125] Det är därför nödvändigt att i den fortsatta diskussionen skilja på dessa olika kommunala verksamhetsområden, särskilt då rättsliga principers tillämplighet diskuteras. En slutsats som redan här kan dras är att det privaträttsliga verksamhetsområdet, där den ekonomiska förvaltningen främst hör hemma,[126] är färgat av privaträttsliga regler och principer vilka kan vara behjälpliga då juridiska problem löses.

2.3.4. Kommunen som ekonomisk enhet

En kommun bedriver verksamhet av olika slag och skiftande karaktär. Gemensamt för dessa olika typer av verksamhet är de ekonomiska förutsättningar som också är grundläggande för all verksamhet. Kommunen kan därför betraktas i ett ekonomiskt perspektiv och beskrivas som en ekonomisk enhet.

Den kommunala verksamheten finansieras huvudsakligen kollektivt genom skattemedel och olika typer av statsbidrag.[127] Den i RF stadgade kommunala beskattningsrätten är därför en förutsättning för verksam-

[125] Den kommunalrättsliga systematik som skisserades i avsnitt 2.2.5. kan användas här. Kommunens ekonomiska förvaltning kan, till viss del, inplaceras i den kommunalrättsliga avtalsrätten.

[126] Budgetprocessen, som regleras i 8 kap, är välreglerad och kan knappast betraktas som privaträttsligt handlande. Det är emellertid främst fråga om formella regler avseende en viss del av den ekonomiska förvaltningen.

[127] Kommunala avgifter är också det en viktig finasieringskälla. För de rättsliga aspekterna på kommunala avgifter se Bohlin 1984 *Kommunala avgifter*.

hetens bedrivande.[128] Kommunerna bedriver verksamhet av betydande ekonomisk omfattning vilket även ställer krav på förvaltning av dessa medel. I 8 kap. KL regleras den ekonomiska förvaltningen.[129] Det övergripande målet för den ekonomiska förvaltningen anges i 8:1 KL. Där stadgas att kommunerna ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Vidare stadgas i 8:2 KL att kommunerna ska förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. De båda stadgandena är allmänt hållna för att åstadkomma viss ekonomisk frihet för kommunerna.[130] I kapitlet återfinns även reglering av budgetprocessen och budgetens innehåll.[131] Självkostnadsprincipen och pantsättningsförbudet stadgas likaså i 8 kap.[132] Även styrelsen roll i den ekonomiska förvaltningen regleras här. Styrelsen är ansvarig för upprättande av årsredovisningen som efter upprättandet ska överlämnas till fullmäktige och revisorer. Fullmäktige beslutar sedan om årsredovisningens godkännande.[133] Årsredovisningen ska upprättas med iakttagande av god kommunal redovisningssed.[134] De nu nämnda reglerna är av stor vikt för revisionens bedömning av det gångna årets verksamhet i revisionsberättelsen.

Den kommunala redovisningen regleras i en särskild lag, lag om kommunal redovisning (KRL).[135] Där anges bl.a. hur bokföringen ska vara ordnad och hur det närmare ska genomföras. Vidare regleras årsredovisningens utseende, värdering av tillgångar m.m. och upprättande av delårsrapporter.[136] Lagen infördes 1997 och innebär en förändring av den kommunala redovisningen, som tidigare i stora delar var oreglerad. Kommunen är skyldig att avge en redovisning av verksamheten och god redovisningssed måste därvidlag beaktas. Avvikelser från denna sed kommenteras och kritiseras ibland av kommunrevisorerna. Oftast är det fråga om redovisningsförfaranden som förbättrar intrycket av kommunens ekonomiska situation t.ex. underlåtenhet att

[128] Se 1:7 2 st. RF.
[129] Se även diskussion i föregående avsnitt in fine. För en historisk exposé över den kommunala ekonomiska förvaltningen se Riberdahl 1988 s. 89–106.
[130] Se prop 1990/91:117 s. 110 f.
[131] Se 8:4–11 KL.
[132] Se 8:3c och 8:13. För en diskussion kring pantsättningsförbudet se Warnling-Nereps artikel i FT 1992 *Har det kommunalrättsliga pantsättningsförbudet något berättigande i 1991 års kommunallag?*. Där diskuteras just förbudets existensberättigande. Se särskilt s. 297 f.
[133] Se 8:14–20 KL.
[134] Se 1:3 KRL.
[135] Lag om kommunal redovisning (1997:615).
[136] Tidigare krav på upprättande av delårsrapport har inte funnits. Ett av syftena med detta krav är att underlätta uppföljning och styrning av verksamheten. Se prop. 1996/97:52 s. 60 och kommentaren till lagen Brorström m.fl. 1997 s. 76 f.

redovisa pensionsskulder eller uppvärdering av anläggningstillgångar.[137]

Kommun som ekonomisk enhet skiljer sig något från det formellt rättsliga kommunbegreppet. I det ekonomiska perspektivet torde även ingå att betrakta kommunen som en koncern. Koncernperspektivet inbegriper de kommunala företagen trots att dessa utgör egna rättssubjekt skilda från kommunen. Kommunen är skyldig att avge en sammanställd redovisning där även de kommunala företagens resultat inkluderas.[138] Det kommunala koncernperspektivet inbegriper sålunda även de kommunala företagen.[139]

Det föreligger tydliga principiella skillnader mellan kommunal verksamhet och privat verksamhet.[140] Den grundläggande skillnaden är syftet med verksamheten. I kommunal verksamhet anges ofta själva verksamheten vara målet medan i privat verksamhet är verksamheten endast ett medel för att uppnå målet som är ekonomisk vinst.[141] Det är således den kommunala verksamheten som är väsentlig medan i den privata verksamheten ekonomisk vinst står i fokus.[142] Dessa skillnader har också betydelse för innehållet i revisorernas uppdrag.[143] Skillnaderna kan illustreras med följande figur:

PRIVAT		**KOMMUNAL**
– Vinstdrivande	**Mål**	– Icke vinstdrivande
– Marknadskopplad	**Resursströmmar**	– Budgetkopplad
– Affärsmässig	**Styrning**	– Demokratisk
– Icke reglerade	**Uppgifter**	– Lagstiftning

Figuren visar grundläggande skillnader som även får betydelse för revisionens funktion och syfte. Detta diskuteras vidare i kapitel 4.[144]

[137] Angående sådan kritik se exempelvis RB 1993 för Kungälvs kommun (pensionsskulder).
[138] Se 8:2 KRL.
[139] För en vidare diskussion om kommunen som koncern se avsnitt 8.6.
[140] Med "privat verksamhet" avses verksamhet bedriven i privaträttslig form av privata intressenter dvs. inte stat eller kommun.
[141] Se exempelvis von Martens 1996, s. 15. Uttalandet rör finska förhållanden men det är även vanligt i Sverige att denna skillnad framhålls bland kommunalekonomiskt aktiva.
[142] Det är självfallet en förenkling. Verksamheten i sig kan inte ha ett egenvärde i den kommunala organisationen. Det är de behov som verksamheten fyller som utgör målet för verksamheten, t.ex. vårdbehov eller utbildningsbehov.
[143] Se vidare avsnitt 8.5. Där jämförs kommunrevision med företagsrevision, särskilt bolagsrevision.
[144] Figuren är skapad med inspiration av professor L-J. Lindqvist, se von Martens 1996 s. 16.

2.4. Kontroll av kommunal verksamhet

Kontrollen av den kommunala verksamheten kan delas in i två delar: intern och extern kontroll.[145] Den interna kontrollen består av inomkommunal kontroll av den egna verksamheten. Den utgörs främst av nämndernas kontroll av den egna förvaltningen, styrelsens kontroll av den totala verksamheten samt fullmäktiges och revisorernas kontrollverksamhet. Den externa kontrollen består av utomkommunal kontroll från organ som saknar kommunal anknytning. Denna kontroll utförs av förvaltningsdomstolar, tillsynsmyndigheter inom olika sakområden. Den kommunala personalen och de förtroendevalda faller under Justitieombudsmannen och Justitiekanslerns tillsyn. Även organ tillhöriga EU kan i vissa fall kontrollera kommunal verksamhet.[146]

Framställningen är uppdelad i två delar. Den första delen, avsnitt 2.4.1., beskriver den interna kontrollen och de organ som utövar denna. Den andra delen, avsnitt 2.4.2., beskriver den externa kontrollen. Perspektivet i avsnittet är initiativtagaren till kontrollen. Initiativ till förvaltningsdomstolars och besvärsmyndigheters kontroll tas av enskilda medan tillsynsmyndigheterna kan agera ex officio.

2.4.1. Intern kontroll

Vad intern kontroll närmare innebär diskuteras bl.a. i Kommunrevisionsutredningens betänkande. Där anges att med *"intern kontroll avses systematiskt ordnade kontroller i organisation, redovisningssystem och rutiner. Syftet med kontrollen är att säkra en effektiv förvaltning och att undgå allvarliga fel"*.[147] Det yttersta syftet med den interna kontrollen anges vara att stärka verksamhetens ändamålsenlighet samt att verksamheten bedrivs säkert och effektivt i kommunmedlemarnas intresse.[148]

Nämndernas eget ansvar för och skyldighet att kontrollera den egna verksamheten och förvaltningen stadgas i 6:7 KL. Där sägs att de ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer samt andra regler som gäller för verksamheten. Det sistnämnda avser främst bestämmelser i lag, förordning och reglemente.[149] Vidare stadgas att nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt, t.ex. ekonomisk effektivitet och ändamåls-

[145] För en närmare diskussion om revision som instrument för kontroll se kapitel 4.
[146] Se angående Revisionsrätten avsnitt 4.5.2.
[147] SOU 1998:71 s. 134. Se även JK-rapporten 1997 s. 54.
[148] Se SOU 1998:71 s. 134. Den interna kontrollen kan indelas i två delar: redovisningskontroller och administrativa kontroller. Se vidare JK-rapporten 1997 s. 54 f.
[149] Se prop. 1990/91:117 s. 197.

enlighet. Hur kontrollen i detalj ska utföras regleras inte utan det beslutar varje nämnd.[150] Lämpligen sker det genom att vissa anställda får till uppgift att biträda nämnden med den interna kontrollen eller att vissa förtroendevalda utses till kontaktperson för olika organ som nämnden ansvarar för.[151] De krav som lagen uppställer på kontrollverksamheten innebär att de förtroendevalda måste vara aktiva och tar initiativ. En passiv nämnd uppfyller inte sin plikt enligt 6:7. Nämnden och de enskilda ledamöterna bedriver sin verksamhet under revisionsansvar och kan således bli ansvariga för bristande tillsyn och kontroll.

Kommunstyrelsen har en mängd olika uppgifter inom den kommunala organisationen. I 6:1 KL stadgas kontroll- och tillsynsansvaret. Det uttrycks så att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och utöva tillsyn över övriga nämnders verksamhet.

> I RB 1992 för Hässleholms kommun kritiseras kommunstyrelsens ordförande för bristande ledarskap. Bristerna har, enligt revisorerna, varit så omfattande att en konsult måst anlitas till en kostnad av närmare en miljon. Två av revisorerna avstyrker, i en separat revisionsberättelse, ansvarsfrihet för kommunstyrelsens ordförande. Då fullmäktige beviljar den kritiserade ansvarsfrihet upprepas kritiken i 1993 års revisionsberättelse. Liksom föregående år avstyrker två revisorer ansvarsfrihet i en separat berättelse.

Styrelsens ansvar är huvudsakligen övergripande och det direkta ansvaret ligger vanligen på en nämnd. Detta gäller även i fråga om kommunala företag.[152] I 6:4 stadgas att det särskilt åligger styrelsen att handha den ekonomiska förvaltningen.

> I RB 1991 för Kungsbacka kommun riktas en erinran mot kommunstyrelsen. Revisorerna hade föreslagit att kommunstyrelsen utarbetade råd och riktlinjer *"som stöd för utvecklingen av nämndernas interna kontroll. Styrelsen ansåg dock att internkontrollen var tillräcklig och att det inte fanns något behov av särskilda råd och riktlinjer"*. Detta trots att revisorerna i en tidigare rapport visat på de brister som förelåg.

[150] Prop. 1990/91:117 s. 197. Kommunrevisionsutredningen föreslår en ändring av 6:7:s lydelse så att nämndernas ansvar för den interna kontrollen framkommer tydligare. Utredningen föreslår att lokutionen "och att kontrollen inom nämnden är tillräcklig" läggs till i slutet av första stycket. Motiveringen är att det klart ska framgå att det är nämnderna som har ansvar för den interna kontrollen. Se SOU 1998:71 s. 136 f. Se även JK som menar att det är nödvändigt *"att vidta åtgärder för att de organ som idag har ansvar för den interna kontrollen tar sin uppgift på större allvar"*. JK-rapporten 1997 s. 114.

[151] Paulsson m.fl. 1997 s. 234.

[152] Prop. 1990/91:117 s. 195.

Fullmäktige kan dock besluta att annan nämnd helt eller delvis ska handha den uppgiften. Vidare kan, efter fullmäktigebeslut, nämnd ha hand om sin egen medelsförvaltning.[153] Styrelsen kan betraktas som kommunens "regering" och intar det främsta rummet i förvaltningshierarkin. Det är dock viktigt att komma ihåg att styrelsen endast har begränsade befogenheter till sitt förfogande. I huvudsak medför kontrollen av de övriga nämnderna att styrelsen lämnar råd och gör påpekanden samt påkallar fullmäktiges uppmärksamhet på förhållanden som inte är tillfredsställande.[154]

Kommunrevisorerna har till uppgift att på fullmäktiges uppdrag granska nämndernas verksamhet. Med nämndernas verksamhet avses även sådan verksamhet som bedrivs i utskott, partssammansatta organ, anställda och enskilda förtroendevalda.[155] Revisorerna är förtroendevalda och har rätt att anlita sakkunnig personal till utförande av sitt uppdrag. Verksamheten granskas både ur ett redovisnings- och ett förvaltningsrevisionellt perspektiv. Det innebär att bl.a. räkenskaperna och verksamhetens överensstämmelse med fullmäktiges beslut granskas. Revisorernas uppdrag är således vidsträckt. Även om uppdragets omfattning är stadgat i lag, främst 9:7, har fullmäktige möjlighet att utfärda revisionsreglemente. Reglementet är dock endast avsett att komplettera kommunallagens revisionsregler.[156] Revisorerna avger varje år en revisionsberättelse till fullmäktige där man till- eller avstyrker ansvarsfrihet för de granskade organen. Fullmäktige behandlar revisionsberättelsen samt tar ställning till frågan om ansvarsfrihet. Även enskilda förtroendevalda kan vägras ansvarsfrihet.[157]

Kommunfullmäktige kan även sägas ha en kontroll- och tillsynsfunktion. Fullmäktige är det högsta beslutande organet och har möjlighet att exempelvis entlediga grupp av eller enskilda förtroendevalda. Denna möjlighet, som stadgas i 4:10, kan utnyttjas då den förtroendevalde vägrats ansvarsfrihet eller då han dömts för brott av särskild svårhetsgrad.[158] Entledigande enligt 4:10 är en sanktion mot den förtroendevalde och en följd av fullmäktiges kontrollverksamhet.[159] Full-

[153] Se 6:4–5 och prop. 1990/91:117 s. 195 f.
[154] Se Kaijser/Riberdahl 1983 s. 438 f.
[155] Prop. 1990/91:117 s. 219.
[156] Prop. 1990/91:117 s. 223.
[157] Se 9:15 KL.
[158] Det är fråga om brott som det är föreskrivet fängelse i två år eller däröver, se 4:10 KL.

mäktiges kontroll bedrivs i första hand av revisorerna. Beslut om ansvarsfrihet och entledigande fattas dock av fullmäktige självständigt och är inte beroende av revisorernas till- eller avstyrkande eller innehållet i revisionsberättelsen.[160] Fullmäktige kan på grundval av annan information, t.ex. uppgifter från enskilda nämndledamöter, fatta beslut i den frågan. Fullmäktiges kontrollfunktion består huvudsakligen av en politisk kontroll av nämndernas verksamhet. Fullmäktige ska i det perspektivet betraktas som kommunmedlemmarnas kontrollorgan som har möjlighet att entlediga nämnd eller delar av nämnd som inte längre innehar förtroendet.

Den interna kontrollen består av den i huvudsak av kommunallagen reglerade kontrollverksamhet som bedrivs främst av revisorer och styrelse. Skillnaden mellan styrelsens och revisionens kontroll är i princip att *"den förra gäller främst budgetkontroll och intern förvaltningskontroll, den senare en långsiktig över hela fältet gående väsentligen retrospektiv granskning av räkenskaper och förvaltning"*.[161] Revisionens kontroll innefattar även styrelsens verksamhet vilket innebär att styrelsen fullgör sin kontrollerande funktion under revisionsansvar. Ett självständigt kontrollansvar åläggs också nämnderna även om den funktionen inte är primär i nämndverksamheten. Fullmäktiges kontrollfunktion innebär i första hand att fatta beslut på grundval av övriga kontrollorgans uppgifter och kontrollen är att beteckna som politisk. Styrelsen uppgift är inte primärt kontrollerande, en rad andra uppgifter åligger styrelsen. Endast kommunrevisorerna är huvudsakligen ett kontrollorgan. Kontrollverksamheten har emellertid en politisk prägel i det att det är fullmäktige som slutligen fattar beslut om följderna av granskningens resultat. Revisorerna är således inte ett självständigt kontrollorgan, det bedriver verksamhet på *uppdrag* av ett politiskt sammansatt organ. Revisionen kan dock sägas ha relevans även vid sidan av den politiska kontrollen. Fullmäktige kan besluta om väckande av skadeståndstalan vilket förutsätter vägrad ansvarsfrihet som i sin tur är intimt förknippad med revisionsberättelsens behandlande. Kommunrevisorerna är därför att betrakta som det huvudsakliga organet

[159] Förtroendevalda kan även entledigas enligt 4:10a. Det är dock fråga om entledigande av organisatoriska skäl eller då mandatfördelningen i fullmäktige förändrats. Se prop. 1993/94:188 s. 44–46.
[160] Se Paulsson m.fl. 1997 s. 323.
[161] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 439.

för internkontroll av den kommunala verksamheten.[162] Till det ska läggas den särskilda funktion som revisionen spelar då det rättsliga ansvaret, främst skadeståndsansvaret, beaktas.

Det interna kontrollsystemet består sammanfattningsvis av fyra nivåer. Fullmäktige utgör den första nivån och har till uppgift att ange mål och riktlinjer. Kommunstyrelsen, som utgör den andra nivån, samordnar och utövar uppsikt. Nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen och utgör den tredje nivån. Revisorerna, slutligen utgör den fjärde nivån och granskar, framför allt, hur styrelsen och nämnderna fullgjort sina uppgifter i det här avseendet.[163]

2.4.2. Extern kontroll

Den externa kontrollen av kommunens verksamhet består huvudsakligen i den kontroll som utförs av staten. Denna statskontroll utförs av en rad olika organ, exempelvis JO, JK och förvaltningsdomstolarna. Vad som ska räknas till den externa kontrollen är inte självklart. Är exempelvis marknadsdomstolen ett organ för sådan kontroll av kommunal verksamhet? Domstolen avgör ibland ärenden där en kommun är inblandad.[164] Att därför betrakta domstolen som ett organ för kontroll av kommunal verksamhet är att gå långt och innebär att även de allmänna domstolarna ska ses som sådana organ.[165] Varken de allmänna domstolarna eller marknadsdomstolen är dock primärt inriktade på kommuner och deras verksamhet och räknas därför inte här till den externa kontrollen. En annan fråga är om laglighetsprövning enligt 10 kap. KL är att se som statskontroll. Det är främst kommunmedlemmarnas kontroll av kommunen. Att det är externkontroll är tydligt oavsett om förvaltningsdomstolens eller klagandens, kommunmedlemmens, roll betonas.[166] I den kommunalrättsliga litteraturen räknas vanligen laglighetsprövningen till ett av statens kontrollinstrument.[167]

Den externa kontrollen beskrivs utifrån initiativtagaren. Tillsyns-

[162] Observera att det är fråga om intern kontroll i ett kommunexternt perspektiv. I den granskade nämndens perspektiv är revisorerna ett instrument för extern kontroll. Man kan därför diskutera intern kontroll på två nivåer, nämndnivå och kommunnivå.
[163] Se även JK-rapporten 1997 s. 56 och 59.
[164] Se Paulsson m.fl. 1997 s. 36 f.
[165] De allmänna domstolarna handlägger vanligen ärenden där kommun är part i privaträttsligt förhållande.
[166] Även kommunmedlemmen befinner sig utanför den kommunala organisationen.
[167] Se exempelvis Strömberg 1995 s. 75. Där anges att denna besvärstyp är den form av kontroll som medför det minsta ingreppet i den kommunala självstyrelsen.

myndigheternas kontroll kan ske på eget initiativ medan domstolsprövning eller besvärsmyndighets prövning endast kan ske efter initiativ från enskild. Dessa former av överklaganden kan delas in i två grupper: förvaltningsbesvär och laglighetsprövning. Domstolarnas kontroll kräver aktivering av en klagande. Den andra typen av kontrollorgan är tillsynsmyndigheterna. Vanligen utövar de sin verksamhet inom vissa givna sakområden, exempelvis socialstyrelsen som är tillsynsmyndighet inom social- och hälsoområdet.[168] JO och JK, som också bl.a. är tillsynsmyndigheter, utövar en mer allmän tillsyn främst över de förtroendevalda i nämnder och styrelser och de kommunala tjänstemännen. Tillsynsmyndigheterna kan agera självständigt mot kommunerna. De kräver ingen aktivering av enskilda även om exempelvis JO ofta agerar efter anmälan. Dessa två typer av kontrollorgan, förvaltningsdomstolarna och tillsynsmyndigheterna, ska kort behandlas här nedan då de utgör kärnan av den externa kontrollen.

Förvaltningsdomstolar och besvärsmyndigheter fullgör två olika uppgifter i förhållande till kommunen, dels prövar de förvaltningsbesvär och dels utför de laglighetsprövning. Förvaltningsbesvär innebär en omfattande prövning av ett enskilt ärende. Domstolen ska pröva såväl laglighet som lämplighet och kan dessutom sätta ett annat beslut i det överklagades ställe. Laglighetsprövningen är endast en prövning av lagligheten i det överklagade beslutet. Prövningen har endast en kassatorisk effekt, något nytt beslut kan inte domstolen fatta å kommunens vägnar. Det är tydligt att förvaltningsbesvär är mer långtgående och ett avsevärt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.[169] Därför förekommer också sådana besvär endast inom det specialreglerad området och det är vanligtvis fråga om kommunala myndigheters rätt att utöva myndighet mot enskild. Sådan maktutövning, given av stat till kommun, har av lagstiftaren ansetts nödvändig att underkasta omfattande statskontroll. Den enskildes rättssäkerhet riskerar annars att sättas ur spel. Till saken hör att endast den som är berörd har besvärsrätt i fråga om förvaltningsbesvär, dvs. att endast den som saken angår kan få den överprövad. Rätt till förvaltningsbesvär är särskilt stadgat och utesluter att beslutet prövas enligt KL.[170]

Vad gäller laglighetsprövning är det inte ett rättsmedel i egentlig mening utan är snarast att betrakta som ett slags actio popularis, en allmän medborgarkontroll, över den kommunala verksamheten.[171] Be-

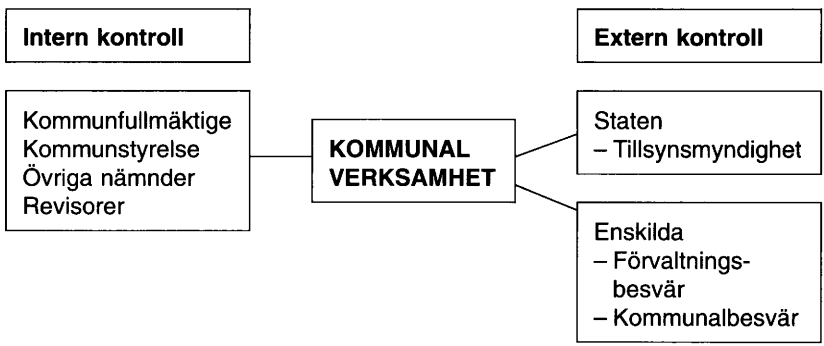
[168] Se exempelvis SoL 67 § där det stadgas att socialstyrelsen utövar tillsyn över socialtjänsten i riket.
[169] Se Strömberg 1995 s. 75.
[170] Prop. 1990/91:117 s. 224.
[171] Se vidare Bohlin 1998 s. 229 ff.

svärsrätt tillkommer här alla kommunmedlemmar och i princip alla kommunala beslut är överklagbara.[172] Förvaltningsdomstolarnas kontroll kräver, som ovan påpekats, aktivering. Det innebär bl.a. att dessa inte kan användas till att tvinga fram positiva åtgärder från kommunen. Besvärsvägen förutsätter att ett beslut finns att överklaga. En passiv kommun är svår att påverka besvärsvägen, domstolskontrollen blir i dessa lägen ineffektiv. Passivitet kan också vara lagstridig och domstolen utgör då inget botemedel. Alla överklaganden prövas inte av domstol. I vissa fall ska beslut överklagas till en särskilt angiven myndighet. De senaste årens rättsutveckling har inneburit att myndigheters uppgift att överpröva beslut i allt större utsträckning förts över till förvaltningsdomstolarna.

Tillsynsmyndigheter kan ha stor påverkan på den kommunala verksamheten. Problematiken kring socialstyrelsens rekommendationer angående skälig levnadsnivå och förvaltningsdomstolarnas tolkning av detta är ett exempel.[173] De centrala tillsynsmyndigheterna utgörs av myndigheter med befogenheter inom ett särskilt angivet fackområde, s.k. områdestillsyn, medan den regionala tillsynsmyndigheten ofta är Länsstyrelsen.[174] Länsstyrelsen har en omfattande uppgift som regional tillsynsmyndighet inom en rad olika sakområden. Exempelvis ska kommunens upprättande av översiktsplan enligt PBL ske i samråd med Länsstyrelsen.[175] Även i fråga om de lokala ordningsföreskrifterna har Länsstyrelsen inflytande. Enligt 3:13 OL ska kommunen anmäla beslut om sådana föreskrifter till Länsstyrelsen som ska pröva om föreskrifterna överensstämmer med lag och i annat fall upphäva dessa.[176] Tillsynsmyndigheterna utövar tillsyn över kommunens verksamhet inom ett särskilt område både i fråga om kommunens egen tillsyn samt den faktiska verksamheten. De statliga myndigheterna utövar tillsyn över den kommunala tillsynen och den kommunala nämnden utgör den

[172] Se 10:2 KL. Undantag är beslut av rent verkställande och förberedande art. Se prop. 1990/91:117 s. 223.
[173] För den diskussionen se Warnling-Nerep 1995 s. 126–132.
[174] Länsstyrelsen hade tidigare även en omfattande roll som underställningsmyndighet. Se vidare om länsstyrelsens roll i det rättshistoriska kapitel 3. Länsstyrelsen var tidigare den främsta lokala besvärsmyndigheten. Se vidare om detta exempelvis Westerberg 1973 s. 120 f.
[175] Se 4:3 PBL.
[176] Förfarandet påminner om underställning. Emellertid innebär underställning att det kommunala beslutet inte är formellt giltigt innan underställningsmyndighet prövat och fastställt det. Så är inte fallet här. Det kommunala beslutet om fastställande av lokala föreskrifter är gällande även innan Länsstyrelsen utfört sin prövning enligt 3:13 OL. Se vidare om institutet "underställning" och en beskrivning av den successiva avveckling som ägt rum i Warnling-Nerep 1995 s. 366–375.

lokala länken i en kedja av tillsynsmyndigheter. De statliga tillsynsmyndigheterna har varierande befogenheter. Någon ren överprövning av kommunala beslut tillkommer inte en sådan myndighet.[177] I första hand ska tillsynsmyndigheten ge råd och anvisningar samt ha det övergripande ansvaret för ett särskilt område.[178] Förekomsten av statliga tillsynsmyndigheter är omfattande och den statliga tillsynen över den specialreglerade kommunala verksamheten likaså.[179]



Figuren visar schematiskt hur kontrollen av den kommunala verksamheten ser ut. Beskrivningen kan diskuteras. Uppdelningen av den externa kontrollen i statlig kontroll och enskildas kontroll är inte självklar. Ytterst är det fråga om statlig kontroll även om den initierats av enskilda. Dessutom kan tillsynsmyndighetens kontroll också initieras av enskilda. Figuren ger, trots dessa invändningar, en översiktlig uppfattning av kontrollsystemets uppbyggnad och funktion.

[177] Observera emellertid att tillsynsmyndighet och besvärsmyndighet kan vara en och samma myndighet.

[178] Se exempelvis 24–29 §§ Livsmedelslagen (1971:511) där det stadgas att Livsmedelsverket är central tillsynsmyndighet med bl.a. ansvar för lagens efterlevnad.

[179] Angående förekomsten och utvecklingen av den statliga tillsynen över kommunerna se bl.a. RRV:s rapporter DsC 1985:6 och RRV 1996:10. Den sistnämnda diskuterar frågan om den statliga tillsynen av kommunerna som ett förvaltningspolitiskt styrmedel. Även Svenska Kommunförbundet har utrett den statliga kommuntillsynen. Perspektivet har där varit det kommunala självstyret. Bl.a. föreslås att kommunerna i större utsträckning ska ha möjlighet att få de statliga tillsynsmyndigheternas beslut överprövade i större mån än fallet är idag. Se Svenska Kommunförbundets rapport "Kommunal självstyrelse, statlig tillsyn av kommunerna" s. 71. Det kan, å ena sidan, tyckas rimligt att ett sådant förfarande införs. Det är ytterst en fråga om rättssäkerhet för kommunen och en möjlighet att tillse att det kommunala självstyret endast inskränks i enlighet med lag. Å andra sidan är tillsynsmyndigheternas aktivitet ett uttryck för statens överhöghet vilket kommunerna bör respektera. Dessutom torde tillsynsmyndighet och kommun, åtminstone teoretiskt, verka med samma intresse för ögonen, det allmännas intresse.

2.5. De förtroendevalda

2.5.1. Inledning

Begreppet "förtroendevald" är mycket användbart då den offentliga organisationen diskuteras. Den närmare innebörden är emellertid inte alltid självklar och skillnader mellan olika kategorier av förtroendevalda finns. I detta avsnitt ska de förtroendevalda både i stat och kommun diskuteras.[180] Fokus är placerat på de grundläggande skillnader, framför allt vad gäller ansvarsfrågor, som finns. Inledningsvis ska, helt kort, olika kategorier av förtroendevalda beskrivas.

Det förtroende som åsyftas, i "förtroendevald", är medborgares och kommunmedlemmars då de väljer ledamöter till riksdagen och kommunfullmäktige.[181] Ledamöterna av dessa beslutande församlingar har erhållit ett förtroende av väljarna och de är därför att betrakta som *förtroendevalda.* Även andra grupper av förtroendevalda finns. De kommunala nämnderna består av förtroendevalda och landets regering likaså. Dessa organ utses av de direktvalda församlingarna och på så vis förs väljarnas förtroende vidare. Längre än så anses emellertid inte förtroendet kunna utsträckas. Den som av regering eller kommunal nämnd utses till ett uppdrag betraktas inte som förtroendevald. Det är därför möjligt att dela in de förtroendevalda i två grupper: *direkt* och *indirekt* valda. I statlig organisation återfinns dessa i riksdag och regering, i kommunal organisation i fullmäktige och nämnder. Gemensamma drag för de förtroendevalda och förtroendeuppdraget är att det i princip är fråga om lekmän som utses att sköta en uppgift och som inte är anställda hos uppdragsgivaren.[182] Generellt kan sägas att inga särskilda krav på förkunskaper eller utbildning krävs för att erhålla ett förtroendeuppdrag. Formella krav angående valbarhet finns dock, exempelvis i 4:5–6 KL där det bl.a. anges att ledande tjänsteman inte är valbar.[183]

De nu nämnda förtroendeuppdragen i stat och kommun är huvudsakligen offentligrättsligt reglerade. Vid sidan av dessa återfinns även förtroendeuppdrag i privaträttsliga sammanhang, exempelvis styrelseledamöter i politiska partier, aktiebolag m.m.[184] Skillnader och lik-

[180] Det kan ifrågasättas varför de förtroendevalda i den statliga organisationen diskuteras i detta sammanhang. Avsikten är emellertid att lyfta fram de skillnader mellan förtroendevalda i stat och kommun som finns främst ifråga om det rättsliga ansvaret.

[181] Notera dock att det finns kommunmedlemmar som saknar rösträtt. Se vidare i avsnitt 12.2.2.

[182] Björkman/Riberdahl s. 28.

[183] Se vidare Paulsson m.fl. 1997 s. 161 f.

[184] Se Björkman/Riberdahl s. 28.

heter mellan de offentligrättsliga och de privaträttsligt reglerade förtroendeuppdragen finns självfallet. Tyngdpunkten i denna framställning ligger på det offentligrättsligt reglerade kommunala förtroendeuppdraget.

De två följande avsnitten ska närmare behandla var i den offentliga organisationen vi finner de förtroendevalda. Framställningen är uppdelad i en statlig och en kommunal del. Avsikten är att därmed kunna belysa de eventuella skillnader som finns mellan de olika delarna av det offentliga och, helt kort, vilken typ av verksamhet som förtroendeuppdragen innebär.

2.5.2. I den statliga organisationen

Det direktvalda organet i den statliga organisationen är riksdagen. Riksdagens ledamöter är i princip oavsättliga och det finns ingen möjlighet för väljare eller parti att återkalla uppdraget. Endast i två fall kan riksdagsledamot skiljas från uppdraget. Det första fallet är då valprövningsnämnden prövar ledamotens behörighet och finner honom obehörig. Det andra fallet då domstol beslutat om entledigande p.g.a. att han visat sig olämplig att inneha uppdraget genom brott.[185] Riksdagsledamöterna har det *direkta* förtroendet i statlig verksamhet.

Riksdagens uppgifter anges i 1:4 RF. Riksdagen ska stifta lag, besluta om skatt till staten och bestämma hur statens medel ska användas. Riksdagen ska även granska rikets styrelse och förvaltning. För politiska felbedömningar kan inget juridiskt ansvar utkrävas och det vore sannolikt olämpligt. Det är svårt att hävda culpöst beteende i det enskilda fallet när det gäller riksdagens verksamhet. Majoriteten av riksdagsbesluten avser lagstiftningsärenden och sådana normbeslut kan inte grunda skadeståndsansvar för beslutsfattarna. Riksdagens verksamhet är i högsta grad endast politisk och det är därför logiskt att det politiska ansvaret i princip är allenarådande.[186] Därtill kommer att riksdagsledamot är undantagen från tjänstefelsbrottet i 20:1 BrB. Det visar tydligt att det juridiska ansvaret är starkt begränsat för ledamot av riksdagen. Det saknas således en juridisk ansvarighet för riksdagsbeslut.[187]

[185] Se BrB 20:4. Denna möjlighet användes av domstol i fallet då riksdagsledamot dömdes för grovt bedrägeri i samband med mottagande av visst presstöd. (Hovrätten för västra Sverige dom 1996–05–24). Se vidare Björkman/Riberdahl s. 137.
[186] Se Holmberg/Stjernquist 1995 s. 78–100 för en grundlig genomgång av riksdagsarbetet. Om skillnaden mellan rättsligt och politiskt ansvar se avsnitt 9.2.
[187] Holmberg/Stjernquist 1995 s. 98.

Den direktvalda riksdagen väljer i sin tur en statsminister som utser ett antal statsråd. Statsministern och de utsedda statsråden bildar tillsammans regeringen.[188] Regeringens ledamöter har därmed det *indirekta* förtroendet i statlig verksamhet.[189]

Regeringens verksamhet är av en annan karaktär än riksdagens. Enligt 1:6 RF ska regeringen styra riket.[190] Den ansvarar för den statliga förvaltningen. De under regeringen lydande myndigheterna är verkställare av regeringsbesluten. Regeringens verksamhet består i att avgöra regeringsärenden. Sådana ärenden utgörs av två typer: *styrelseärenden*, ofta politiskt betonade, exempelvis propositioner, traktater och förordningar samt *förvaltningsärenden,* exempelvis utnämningsärenden och besvärsärenden där regeringen fungerar som högsta besvärsmyndighet.[191] Styrelseärendena liknar riksdagens politiska verksamhet och där är det politiska ansvaret som riksdagen kan utkräva tillräckligt. Förvaltningsärendena är av annan karaktär. Här handlar det om beslut i enskilda fall. Det är visserligen möjligt att ett politiskt ansvar kan utkrävas p.g.a. regeringens agerande i ett förvaltningsärende. Men här tillkommer det juridiska ansvaret. En stor del av förvaltningsärendena torde innebära myndighetsutövning och regeringen fattar då beslut under straffansvar.[192] Ansvaret är kollektivt och endast den som antecknar sig som skiljaktig undgår ansvar. Statsråd kan då bli skadeståndsskyldiga till följd av den brottsliga handlingen eller underlåtenheten. Om skadeståndsansvar existerar vid sidan av det straffrättsliga är i högsta grad oklart. Problematiken liknar till stor del den i fråga om kommunala nämndledamöters ansvar. En grundläggande skillnad finns emellertid. Statsråden utövar inte sitt uppdrag under revisionsansvar.[193] Riksdagen tar inte ställning i frågor om ansvarsfrihet för regeringens verksamhet. Kopplingen till skadeståndsansvaret saknas därför. Statsrådens eventuella skadeståndsansvar i förvaltningsverksamheten kommer dock inte ytterligare att beröras här.

Finns det fler grupper i den statliga sektorn som ska benämnas

[188] Se 6 kap. RF.

[189] Man skulle kunna argumentera för att endast statsministern vore att betrakta som förtroendevald då det är endast han som utses av riksdagen. De enskilda statsråden kan dock avsättas av riksdagen med en misstroendeförklaring. Det är därför nödvändigt att hela regeringen åtnjuter riksdagens förtroende och den kan därför i sin helhet betraktas som förtroendevald.

[190] Se 7 kap. RF

[191] Holmberg-Stjernquist 1995 s. 117.

[192] Både utnämningar och beslut i besvärsärenden är att betrakta som myndighetsutövning. Tjänstefelsbrottet kan då aktualiseras och skadeståndsskyldighet inträda.

[193] Observera dock att möjlighet till ansvarsutkrävande finns genom KU-granskning och misstroendeförklaring. Se 12:1–2 och 4 RF. Se vidare exempelvis Sterzel 1983 s. 50 f.

förtroendevalda? Logiskt sett borde den som av riksdagen utses till ett uppdrag betraktas som förtroendevald, åtminstone om uppdraget i övrigt företer likheter med ett förtroendeuppdrag.

Riksdagens ombudsmän (JO) väljs direkt av riksdagen och skulle kunna vara att betrakta som indirekt förtroendevalda. De väljs för en period av fyra år men kan entledigas under löpande ämbetsperiod om riksdagens förtroende inte längre åtnjuts. Om en ombudsman entledigas eller avgår av annat skäl utses omedelbart en ny. Kopplingen mellan riksdagens förtroende och ombudsmännens verksamhet är tydlig. Då förtroendet brister avslutas uppdraget.[194] Eftersom JO utses av den direktvalda församlingen vore det logiskt att betrakta JO som förtroendevald. Likheterna med statsrådens ställning är relativt stor. Emellertid torde JO betraktas som en uppdragstagare, utövande ett uppdrag med tjänstemannaförtecken, och inte som en förtroendevald i begreppets snävare mening.[195]

Riksdagens revisorer utses av riksdagen. De väljs för en fyraårsperiod som i stort sett sammanfaller med riksdagens valperiod. Till skillnad från i fallet JO kan inte riksdagen entlediga en revisor under löpande ämbetsperiod. De sitter således perioden ut. Riksdagens revisorer betraktas inte med gängse terminologi som förtroendevalda. De torde, liksom JO, betraktas som uppdragstagare i statens tjänst men inte som förtroendevalda.[196] Det kan jämföras med de kommunala revisorerna som i princip har en analog ställning. De betraktas dock som förtroendevalda om än med ett särskilt uppdrag.[197]

> De personer som verkar inom de statliga förvaltningsmyndigheterna tillhör i huvudsak två kategorier: tjänstemän och lekmän. Lekmannaledamöterna är vanligen utsedda av regeringen. Avsikten med lekmannadeltagandet kan vara att lekmännen ska representera allmänt medborgerlig erfarenhet eller olika politiska åsiktsriktningar. Tillförandet av särskild sakkunskap kan också vara ett skäl till att utse lekmän. Avsikten kan även vara att skapa en intresserepresentation för olika samhällsgrupper t.ex. arbetsgivare och arbetstagare. I vissa myndigheter, särskilt inom utbildningsväsendet, finns representanter för de enskilda som är adressater för myndighetens verksamhet.[198] Att notera är att kommunen i vissa fall utser personer till statliga förtroendeuppdrag, exempelvis nämndemän eller ledamöter av polisstyrelse. Dessa är inte att betrakta som kommunalt för-

[194] Se 12:6 RF, 8:10 RO och JO-instruktionen (1986:765)
[195] Se Wennergren 1990 s. 23–26 där statstjänstens egenart diskuteras.
[196] Se 12:7 RF, 8:11 RO.
[197] Se 4:1 KL och t.ex. Björkman/Riberdahl s. 32.
[198] Strömberg 1995 s. 33 f

troendevalda, kommunallagens regler gäller således inte, utan som innehavare av ett statligt förtroendeuppdrag.[199] Kommunen fungerar då endast som valkorporation.[200]

Exemplen JO och Riksdagens revisorer visar att begreppsbildningen, inom den statliga sektorn, vid första anblicken inte är konsekvent. Riksdagens förtroendekapital kan utsträckas till Regeringen men inte andra organ. Det finns således en skillnad mellan Regering och exempelvis JO som innebär att begreppet "förtroendevald" endast används i det första fallet, avseende statsråden. Denna skillnad torde bestå i momentet av politiskt ställningstagande. Riksdagens och Regeringens verksamhet är präglad av detta medan JO och Riksdagens revisorer har andra funktioner. Slutsatsen är då att endast den som inom den statliga sektorn utsetts till ett uppdrag med politiska förtecken sorterar in under begreppet "förtroendevald". Detta innebär att den statliga organisationen innehåller en rad uppdrag som bör betecknas som förtroendeuppdrag. Likheterna med uppdrag i Riksdag och Regering är ofta slående, särskilt då uppdraget erhållits av Riksdagen direkt. Dessa är emellertid inte att betraktas som förtroendevalda. Denna beteckning är förbehållen ledamot av Riksdag eller Regering.

2.5.3. I den kommunala organisationen

2.5.3.1. Inledning

Begreppet "förtroendevald" är definierat i 4:1 KL. Där stadgas att med förtroendevald avses ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer och revisorsersättare. I stadgandets andra stycke anges att även förtroendevalda i ett kommunalförbunds organ omfattas av begreppet.[201] Även den som fullgör uppdrag i ett utskott inom en nämnd är förtroendevald.[202] Det är en naturlig följd av att utskottet utgör en del av nämnden. Även överförmyndare räknas vanligen till kretsen av förtroendevalda trots att uppdraget huvudsakligen regleras av 19 kap. FB.[203] Kretsen av förtroendevalda är p.g.a. legaldefinitionen relativt enkel att identifiera. Exempelvis kvalificerar inte enbart uppdraget som kommunalråd uppdragstagaren till kretsen av de förtroendevalda. Kommunalrådet

[199] Paulsson m.fl. 1997 s. 157 f
[200] Björkman/Riberdahl s. 29.
[201] Prop. 1996/97:105 s. 109.
[202] Prop. 1990/91:117 s. 164.
[203] Se t.ex. Paulsson m.fl. 1997 s. 152 och Björkman/Riberdahl s. 31.

ingår inte i de i 4:1 KL uppräknade grupperna. Låt vara att kommunalråden även innehar uppdrag som förtroendevalda, exempelvis ordförandeskapet i kommunstyrelsen. Uppdraget som kommunalråd är inte reglerat i kommunallagen.[204] Bakgrunden är att samtliga förtroendevalda, oberoende av sysselsättningsgrad, ytterst bär det politiska ansvaret för verksamheten. Att särskilt reglera kommunalrådens ställning vore, enligt förarbetena, ett avsteg från detta.[205] Kommunalrådet är närmast att betrakta som en heltidssysselsatt förtroendevald.[206] Uppdraget förutsätter att den berörde är förtroendevald i KL:s mening dvs. ledamot av fullmäktige, nämnd eller revisorskollegiet.[207]

2.5.3.2. Fullmäktige

Ledamöterna i kommunfullmäktige tillsätts, precis som riksdagsledamöterna, i allmänna val. De väljs för en period av fyra år och är i princip oavsättliga.[208] Fullmäktiges uppgifter är i huvudsak av övergripande art och anges i 3:9 KL. Där stadgas att fullmäktige ska besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Det handlar främst om mål och riktlinjer för verksamheten, budget, skatt, organisationsfrågor m.m. Beslutsområdet omfattar avgöranden av mer grundläggande natur eller generell räckvidd. I första hand är det fråga om beslut där det, enligt litteraturen, politiska momentet är avgörande.[209] Sådana beslut av övergripande karaktär får inte delegeras till nämnderna. Fullmäktiges kompetens är där exklusiv.[210]

I analogi med resonemanget kring riksdagsledamöternas juridiska ansvar har även fullmäktiges ledamöter ett begränsat sådant. Ledamot av fullmäktige verkar inte under det straffrättsliga tjänstefelsansvaret i 20:1 BrB. I övrigt gäller det straffrättsliga ansvaret fullt ut.[211] Vidare saknar ledamot av fullmäktige revisionsansvar för verksamheten. Det kan sägas vara en naturlig följd av fullmäktiges egenskap av revisionens uppdragsgivare.

[204] Se diskussion avseende äldre kommunallag KU 1976/77:.25 s. 26 f.
[205] Se prop. 1990/91:117 s. 58.
[206] Se 4:12 2 st. KL och Kaijser/Riberdahl 1983 s. 419 f.
[207] Paulson m.fl. 1997 s. 153.
[208] Huruvida 20:4 BrB är tillämplig på kommunfullmäktiges ledamöter är tveksamt. Stadgandet, som innebär en möjlighet för domstol att skilja förtroendevald från sitt uppdrag, är begränsat till sådana förtroendeuppdrag som innehåller moment av myndighetsutövning. Se vidare Björkman/Riberdahl s. 136 f.
[209] Paulsson m.fl. 1997 s. 134.
[210] Se 3:10 KL för begränsningen av delegationsmöjligheterna, se även Paulsson m.fl. 1997 s. 138–140.
[211] Se vidare Warnling-Nerep 1995 s. 471–473.

Fullmäktiges kompetens är i princip begränsad till ärenden av politisk natur. I 3:13–14 KL stadgas att det är nämnderna som beslutar i frågor som rör förvaltning och verkställighet. Detta område ligger således utanför fullmäktiges kompetens även om det är möjligt att i begränsad omfattning ingripa. Det sker då genom den direktivrätt och revisionskontroll som är knuten till fullmäktiges anslagsbefogenhet. Den konkreta administrationen är dock förbehållen nämnderna.[212] Enskilda ärenden som innefattar myndighetsutövning är även dessa undandragna fullmäktiges kompetens.[213] Fullmäktiges karaktär av huvudsakligen politiskt verksamt organ förklarar det begränsade rättsliga ansvar ledamöterna verkar under. Följderna av politiska prioriteringar och felbedömningar är således främst en fråga för parti och väljare.[214]

2.5.3.3. Nämnderna

I 3:13 KL anges nämndernas uppgifter. Där sägs bl.a. att nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen. Nämnderna är kommunens verkställande organ. Verksamheten är att betrakta som en blandning av politik och verkställighet.[215] Nämndledamot är enligt KL förtroendevald. Uppdraget som ledamot av nämnd förutsätter inte att den enskilde är ledamot av fullmäktige, även om detta är vanligt.[216]

Till skillnad från förhållandena i den statliga sektorn är begreppet förtroendevald relativt oproblematiskt och tydligt. Legaldefinitionen återfinns i 4:1 KL. Även ledamot av nämndutskott faller in under definitionen, så också ledamot av utredningskommitteer, projektgrupper eller arbetsgrupper som utgör en följd av uppdrag som ledamot eller ersättare i nämnd eller fullmäktige.[217] Nämndledamot verkar under ett fullt straffrättsligt ansvar, dvs. även tjänstefelsbrottet kan aktualiseras. Även revisions- och skadeståndsansvar åligger ledamot av nämnd. De indirekt förtroendevalda har således ett längre gående rättsligt ansvar än de direkt valda. Anledningen och skäligheten av det kan diskuteras. Ett argument är att fullmäktiges verksamhet lämpar sig sämre för att utsättas för bedömning av domstol. Den politiska makten

[212] Paulsson m.fl. 1997 s. 142.
[213] Se 11:7 RF, om viss uppgift har förbehållits nämnd genom specialförfattning ligger den utanför fullmäktiges befogenhet, se Paulsson m.fl. 1997 s. 142.
[214] Se vidare om rättsligt och politiskt ansvar i avsnitt 9.2.
[215] Karaktäriseringen av nämndernas verksamhet är problematisk. Främst beror detta på bristen på stringenta begrepp. "Politik", "förvaltning", "verkställighet" m.m. är begrepp som är ytterligt vaga. Kommunalrättsligt blir det ytterst en fråga om kompetensfördelning mellan fullmäktige och nämnd.
[216] Se vidare avsnitt 6.6.
[217] Paulsson m.fl. 1997 s. 157.

riskerar då att förflyttas från, de i demokratisk ordning utsedda, kommunfullmäktige till domstolarna.[218]

2.5.4. Avslutande diskussion

De olika kategorierna av förtroendevalda har inte samma rättsliga ställning trots att likheter föreligger. Begreppsbildningen, inom den statliga sektorn, är inte stringent. Begrepp som "förtroendevald", "förtroendeman" och "förtroendeuppdrag" återfinns i diskussionen.[219] Inom den statliga sektorn återfinns förtroendevalda i Riksdagen och Regeringen. Dessa förtroendevalda har helt andra uppgifter än t.ex. en ledamot av en kommunal nämnd. Gemensamt för statliga förtroendevalda är att de handhar uppgifter av övergripande natur. Det handlar ofta om olika typer av normbeslut. Det statliga förtroendeuppdraget i Riksdag och Regering kan därför sägas ha en övervägande politisk karaktär. Det politiska ansvaret är därmed också det bäst lämpade avseende dessa uppdrag.

De förtroendevalda i kommunen kan delas in i två grupper; fullmäktige- och nämndledamöter. Begreppet "förtroendevald" definieras i 4:1 KL och bjuder inte samma svårigheter här. I likhet med statens förtroendevalda handhar fullmäktiges ledamöter frågor av övergripande natur. 3:9 KL stadgar att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Fullmäktige utgör det högsta beslutande organet i kommunen och dess verksamhet är huvudsakligen av politisk karaktär. Det är därför naturligt att det rättsliga ansvaret är begränsat. I sammanhanget är det viktigt att understryka bristen på revisionsansvar vad gäller fullmäktigeuppdraget.

I fråga om nämnderna är det nödvändigt att göra följande konstaterande. En grundläggande skillnad mellan statlig och kommunal förvaltning är att den senare är politikerstyrd. Det är den kommunala nämnden som styr och beslutar om verksamheten. Detta faktum framhålls i doktrinen som ett exempel på den kommunala sektorns rättsliga särart i förhållande till den statliga.[220] Inom den statliga förvaltningen är det i större utsträckning tjänstemännen som styr och fattar beslut rörande förvaltningen.

När frågan om de förtroendevaldas rättsliga ansvar senare diskuteras

[218] Se bl.a. SOU 1993:109 s. 96. Se vidare Warnling-Nerep 1995 s. 473. Där konstateras att om effektiva åtgärder mot kommunalt domstols- och lagtrots ska kunna åstadkommas är det tveksamt om fullmäktiges rättsliga ansvarsfrihet kan bibehållas.
[219] Se exempelvis Björkman/Riberdahl s. 28 ff. Där används "förtroendeuppdrag" som en beteckning på en mängd uppdrag där den kommunala förtroendevalde endast är en i mängden av uppdragstagare.
[220] Se Paulsson m.fl. 1997 s. 160.

är det nödvändigt att göra skillnad på fullmäktige- och nämndledamöter, direkt och indirekt förtroendevalda.[221] De senare har ett mer omfattande ansvar vilket bl.a. innebär att skadeståndsansvar kan aktualiseras. I fråga om verksamhet som kan utföras både av förtroendevald och tjänsteman finns det ingen anledning att den förtroendevalde ska verka under ett begränsat rättsligt ansvar.[222] Det är därför rimligt att de indirekt förtroendevalda i kommunen har ett mer omfattande rättsligt ansvar än de direktvalda i fullmäktige. Framställningens fokus kommer därför fortsättningsvis att ligga på de indirekt förtroendevalda i kommunen.

2.6. Summering

Den i kapitlet förda diskussionen visar bl.a. att kommunen kan betraktas ur en rad olika synvinklar. Det är även nödvändigt att observera att kommunen kan uppträda i skilda rättsliga relationer och ikläder sig t.ex. växelvis rollen som företrädare för det allmänna och avtalspart. En sammanfattande betraktelse av kommunen ger följande uppställning:[223]

- kommunen utgör en del av staten
- kommunen är en tvångsassociation
- kommunen är bärare av offentlig makt
- kommunen utgör ett eget rättssubjekt

De första tre punkterna i uppställningen visar kommunen som en del av det allmänna, en del av den offentliga organisationen. Den sista punkten innebär att kommunen kan uppträda på den privaträttsliga arenan och sluta avtal, både med enskilda och andra offentliga aktörer.

Dessa fakta, sammantagna, utgör en grund för att krav på kontroll av kommunen och den kommunala verksamheten kan resas. Kommunen, som en del av staten, innefattas av ett rättsstatligt krav på kontroll av den offentliga verksamheten. Befintligheten av en kontrollmakt, i fråga om staten återfinns den grundläggande regleringen i 12 kap. RF, är en

[221] Se kap. 9–11.

[222] De kommunala tjänstemännen har ett omfattande arbetsrättsligt ansvar som följer av anställningsförhållandet. Se vidare om disciplinansvaret för tjänstemän Warnling-Nerep 1995 s. 474 ff. Någon motsvarighet för de förtroendevalda finns inte. I äldre rätt återfanns dock disciplinärt ansvar för utevaro. Förtroendevalda hade således närvaroskyldighet vid de kommunala organens sammanträden. Se vidare därom Sundberg 1942 s. 87 och Modeen 1962 s. 347 f.

[223] Till denna betraktelse bör även fogas "kommunen som demokratiska association". Denna beskrivning av kommunen ligger till grund för diskussionen i kap. 12 och berörs därför närmare där.

grundläggande förutsättning för rättsstatens existens och omfattar även kommunen.[224] Även egenskapen av tvångsassociation utgör en grund för uppställande av kontrollkrav. Den som tvångsvis är medlem av en association har ett större krav på kontroll av associationens verksamhet än den som är medlem av en frivillig sammanslutning. Frivilligheten och framför allt möjligheten att avsluta sitt medlemskap gör att kontrollkravet kan sägas vara lägre.[225] Kommunmedlemmens krav på kontroll bör riktas mot staten, då det är staten, i egenskap av lagstiftare och systemkonstruktör, som tvingat in den enskilde i den kommunala tvångsassociationen.[226] Vidare är även kommunens bärande av offentlig makt en faktor som reser krav på kontroll. Det är ett grundläggande rättssäkerhetskrav att den offentliga maktutövningen lyder under givna ramar och kontroll därav. I annat fall riskerar makten att bli ett godtyckligt instrument och skapar därmed rättsosäkerhet. Kommunens möjlighet att sluta avtal innebär även det att behov av kontroll uppstår. Frivilligheten i avtalets ingående betyder att kommunens avtalspart kan avstå om denne upplever kommunen som inadekvat avtalspart. Därför har kommunen ett eget behov av kontroll, de framtida avtalsparterna utgör därvidlag en intressentgrupp för utfallet av kontrollen. Att kommunen kan uppvisa förekomst av kontroll av den egna verksamheten innebär att kommunens relativa värde på avtalsmarknaden ökar.[227]

Sammantaget innebär det ovan sagda att det finns ett behov, hos flera aktörer, av att kommunen och dess verksamhet kontrolleras.[228]

Det kommunala kontrollsystemet består av flera faktorer och kan indelas i extern och intern kontroll. Ett av de väsentligaste interna kontrollinstrumentet utgör det kommunala revisionsinstitutet. Det är det enda renodlade organet för internkontroll av den kommunala verksamheten och därför en grundläggande förutsättning för att ovanstående kontrollbehov ska kunna tillfredsställas. Den närmare funktionen hos den kommunala revisionen diskuteras vidare i del II.

[224] För en översiktlig diskussion om begreppet "rättsstat" se Petterson 1997 s. 21–24.
[225] Det går naturligtvis att byta kommun. Att utträda ur det kommunala systemet är emellertid inte möjligt med mindre än att lämna landet.
[226] Resonemanget implicerar att kontroll av kommunal verksamhet utförs i kommunmedlemmarnas intresse. Det är inte alltid så. Statlig kontroll av verksamheten syftar vanligen till att tillse huruvida kommunen fullgör de skyldigheter som ålagts av staten. Om man emellertid utgår från att de av staten pålagda uppgifterna syftar till att tillfredsställa behov inom kommunmedlemskollektivet, vilket är en utgångspunkt som kan diskuteras, ligger kontrollen av kommunen i medlemmarnas intresse.
[227] Ett exempel på det är ekonomisk rating av svenska kommuner. En kommun som bedöms ekonomiskt stabil har större möjligheter att få bra villkor vid exempelvis upptagande av lån.
[228] Se vidare i avsnitt 4.2.3. där behovet av revision i offentlig verksamhet diskuteras.

Diskussionen i kapitlet visar även skillnader i ansvarsbilden för olika kategorier av förtroendevalda. De indirekt valda i kommunen utövar sitt uppdrag under revisionsansvar, vilket innebär ett längre gående ansvar än fullmäktiges ledamöter. Den närmare innehållet i de indirekt förtroendevaldas ansvar behöver därför analyseras vidare. Förekomsten av revisionsansvar visar även den tydliga kopplingen mellan den kommunala revisionen och ansvarsutkrävande. De indirekt förtroendevaldas ansvar diskuteras vidare i del III. Diskussionen kring ansvaret kommer att anknyta till det förslag till systematisering av kommunalrätten som presenterats i kapitlet. Problemet med de förtroendevaldas skadeståndsansvar i förhållande till kommunen kan endast lösas med hjälp av privaträttsliga regler. Den föreslagna systematiken implicerar att avståndet mellan privaträtt och kommunalrätt i vissa fall inte är så långt att det förhindrar en sådan lösning.

Den kommunala organisationen och revisionen går tillbaka åtminstone till 1800-talet. Den rättsliga regleringen har självfallet utvecklats och förändrats. Förvånansvärt stor del av regelverket kan dock återfinnas i 1862 års kommunalförfattningar. Det finns därför möjligheter att genom en rättshistorisk betraktelse uppnå ökad förståelse för den kommunalrättsliga regleringen. I vissa fall är det t.o.m. nödvändigt att tolka reglerna i en historisk belysning. Följande kapitel innehåller därför en genomgång av den kommunalrättsliga historien.

3. Rättshistorisk bakgrund

3.1. Inledning

Det lokala självstyret i Sverige sträcker sig långt tillbaka. Systemet med sockensjälvstyre går tillbaka till medeltiden och kanske t.o.m. ännu längre. Denna historik avser att ge en bakgrund till dagens kommunalrättsliga regleringen.

Framställningen är i huvudsak en beskrivning av den rättshistoriska utvecklingen. Avsikten är att beröra de viktigaste förändringarna i det lokala självstyret och ge en grund för den fortsatta framställningen. Detta innebär emellertid inte att avhandlingen i övrigt saknar historiskt material. Tillbakablickar och slutsatser dragna med hjälp av historiska fakta är ibland en förutsättning för den fortsatta framställningen.[1]

När det historiska materialet gör det möjligt kommer kommunrevisionen att tas upp särskilt. Det är dock ett ämne som rent historiskt är mycket lite utforskat. I de tidiga kommunallagarna behandlas det kommunala revisionsinstitutet mycket kortfattat. Endast ett par lagrum berör ämnet. Den moderna kommunallagstiftningen behandlar dock revisionen i ett eget kapitel. Institutet har uppenbarligen vuxit i betydelse.

I slutet på 1800-talet var den kommunala revisorn endast en bokförings- och siffergranskare som utsågs på årsbasis. Dessa benämndes årsrevisorer. Jämfört med dagens kommun var 1800-talskommunen en liten ekonomisk enhet. Den ringa ekonomiska omsättningen som kommunerna hade gjorde att den revisionella verksamheten knappast var betydande på något sätt. I takt med att de kommunala uppgifterna blev fler så ökade omsättningen och det uppkom ett behov av kontroll och effektivisering av den ekonomiska förvaltningen. Revisorernas uppgifter ökade och deras betydelse växte. Idag är kommunrevisorn förtroendevald och uppdraget löper under en fyraårig mandatperiod. Det har således skett en förändring och uppdraget som revisor har numera politiska dimensioner. Den kommunala revisionens utveckling är en viktig del av den moderna kommunens framväxt och det är därför angeläget att det inkluderas i framställningen.

[1] I avsnitt 11.4.2.2. diskuteras bl.a. de förtroendevaldas ansvar i slutet på 1800-talet.

Avsnittet beskriver utvecklingen av det lokala självstyret i kronologisk ordning och inleds med att behandla socknen, då den är ursprunget till våra dagars kommuner och landsting. Utfärdandet av 1862 års förordningar om lokalt självstyre innebar att det gjordes en klar distinktion mellan landskommun och stadskommun.[2] Till detta kom en helt ny rättsfigur, landstinget. Dessa tre former av lokalt självstyre reglerades separat i tre olika förordningar och det är därför naturligt att de behandlas under tre olika avsnitt. I avsnittet om kommunalstyrelse i staden görs också en kort tillbakablick på stadsorganisationen före 1862 för att underlätta förståelsen för 1862 års reform. Den kommunala utvecklingen under 1900-talet behandlas med fokus på de stora kommunallagsreformer som genomförts 1953 och 1977. Den kommunallagsöversyn som genomfördes 1930 tas dock upp separat då den utgör en viktig länk mellan 1862 års förordningar och 1953 års kommunallag.

Framställningen är upplagd så att socknen behandlas i avsnitt 3.2. I avsnitt 3.3. redogörs för 1862 års reform. Sedan följer, i avsnitt 3.4., 1930 års kommunalagsöversyn. I avsnitt 3.5. och 3.6. redogörs för 1953 års kommunallag och 1954 års landstingslag. 1977 års kommunallag behandlas i avsnitt 3.7. Kapitlet avslutas, i avsnitt 3.8., med en summering och en kort redogörelse för de huvudsakliga förändringar som 1991 års kommunallag innebar, framför allt för den kommunala revisionen.

3.2. Socknen

3.2.1. Sockenbegreppet

Ursprunget till begreppet "socken" som beteckning av ett visst geografiskt område är oklart. Det kan ges en mängd olika förklaringar. Inom etymologisk litteratur har olika förslag framlagts. Det anges där att företeelsen kan ha förhistoriska nordiska anor i form av ett slags bygdelag. Ett faktum som talar för det är den fornnordiska termen "sõkn" som bl.a. betyder samling eller sammankomst. Med en sådan förklaring skulle sockenbegreppet ursprungligen vara oberoende av kyrkan och socknen skulle funnits innan kyrkan gjorde sitt intåg. En annan förklaring är att begreppet utvecklats i samband med landets kristnande och kyrkor uppfördes. Kyrkobyggnaden skulle således vara det ursprungliga navet i socknen. Den sista förklaringen har i litteraturen ofta framhållits som den mest troliga eftersom utvecklingen av den

[2] Redan innan 1862 års författningar var den rättsliga regleringen av de organisationsformer som återfanns i stad och land olikartade.

kyrkliga organisationen i Sverige gick relativt snabbt och under påverkan av det anglo-sachsiska systemet som har kyrkan som utgångspunkt vid den territoriella indelningen.[3] Om socknarna verkligen har införts med kristendomen eller går tillbaka på ett äldre indelningssystem är svårt att säga. I den historiska litteraturen har det påpekats att det finns regionala skillnader som gör att graden av anknytning till ett förkristet indelningssystem varierar.[4]

I den kommunalrättsliga litteraturen görs inga omfattande analyser av sockenbegreppets ursprung. Sundberg diskuterar inte saken i sina kommunalrättsliga verk utan konstaterar endast att ordet "socken" anses ursprungligen komma från "söka" i den mening att en socken bestod av de människor som sökte sig till samma kyrka.[5]

Sundberg menar att socknen först var att beteckna som en personlig gemenskap bestående av en viss krets människor, nämligen kyrkoförsamlingen. Begreppet utvecklades senare till att avse det territorium som innefattade församlingsmedlemmarnas fastigheter. Betydelsen innebar dock att socknens territorium förändrades i takt med att sockenborna sålde och köpte fastigheter av medlemmarna i andra socknar. Det var således inget fast begrepp som var användbart i en länsförvaltning som alltmer eftersträvade effektivitet. En socken som ständigt varierar i storlek var ingen användbar enhet i det administrativa arbetet. Från 1600-talets slut frigörs därför sockenbegreppet från sockenbornas fastighetsinnehav och blir ett oberoende fast territoriellt begrepp.[6]

3.2.2. Socknen före 1800-talet

Sockenstämman hade ursprungligen ingen allmän kompetens att handha sockenbornas gemensamma angelägenheter. Om en förvaltningsuppgift inte var en i författning stadgad skyldighet ansågs den vara frivillig för socknen. Sådana frivilliga uppgifter krävde enhällighet av stämman. Man betraktade sådana beslut som ett slags privaträttsliga överenskommelser mellan de närvarande. De var därför naturligt att de sockenbor som röstade mot i princip inte var bundna av beslutet.[7]

Under 1500- och 1600-talen utvecklades och omorganiserades den

[3] Se Brink s. 68–74 där diskussionen om begreppets betydelse redovisas.
[4] Lindkvist/Ågren s. 11.
[5] Sundberg 1936 s. 4. Hagman redovisar en liknande ståndpunkt. Se Hagman 1926 s. 9 f.
[6] Sundberg 1936 s. 4 f.
[7] Se Inger s. 83–85.

statliga lokalförvaltningen. Sverige delades in i län och varje län delades in i fögderier. En effektiv statlig förvaltning eftersträvades. Även den lokala självstyrelsen utvecklades under perioden. 1600-talet uppvisar ett välutvecklat sockensjälvstyre med församlingsprästerna som ledare. Det beslutande organet var sockenstämman som samlades minst en gång om året under församlingsprästens ledning. På stämman behandlades en mängd olika frågor, främst av kyrklig natur. Andra spörsmål än kyrkofrågor var också en angelägenhet för stämman, t.ex. fattigvård och uppsikt över lösdrivare. Inte minst fattades beslut om de gemensamma arbeten som skulle utföras i socknen. Denna lokala självstyrelse var stadfäst i prästerskapets privilegiebrev från 1650. Bestämmelserna i dessa privilegiebrev fungerade som ett slags lag om lokalt självstyre fram till år 1817.[8]

Sockenstämmornas verksamhet expanderade från 1700-talets mitt. Den kommunala fattigvården, som tidigare var en frivillig uppgift, blev nu obligatorisk och det fastslogs att varje socken skulle föda sina fattiga. I konsekvens därmed infördes även reglering av vilken socken som ansvarade för de fattiga. Den socken där den nödställde senast haft eget hemman eller varit skattskriven var skyldig att bistå honom.

I församlingarna började kyrkoråd tillsättas vars uppgift var att bistå församlingsprästen vid upprätthållande av kyrkotukten och vara behjälplig vid revision av kyrkans räkenskaper. Det adminsitrativa arbetet ökade i omfattning.[9]

3.2.3. 1817 års förordning om sockenstämma och kyrkoråd

1817 utfärdades förordning om sockenstämma och kyrkoråd i landets församlingar.[10] Genom denna förordning fick sockensjälvstyret en mer fullständig författningsreglering. Förordningen ersätter de allmänna bestämmelser om sockensjälvstyre som tidigare fanns i prästerskapets privilegiebrev och de särskilda bestämmelser som fanns utspridda i åtskilliga smärre författningar. Den brukar betecknas som början till vår nuvarande kommunalstyrelse.[11]

Sockenstämmans uppgifter, sammansättning och verksamhetsformer fick nu en nästan fullständig reglering genom förordningen. Angående sockenstämmans uppgifter sägs i förordningens 6 §; *"Till Sockne-stämmas handläggning höra de mål, som röra kyrkans vård, samt socknens*

[8] Inger s. 83 f.
[9] Inger s. 139 f., se också Herlitz 1967 s. 177.
[10] Kungl. Maj:ts förordning 26/2 1817 angående sockenstämmor och kyrkoråd
[11] Sundberg 1936 s. 5 f.

eller Församlingens hushållning och allmänna angelägenheter". Efter denna allmänna angivelse följer en exemplifierande uppräkning i 17 punkter som anger de ärenden som kan tänkas bli aktuella. Det rör sig bl.a. om granskning av räkenskaperna för kyrkans medel, tillsättande av kyrkopersonal och frågor om fattigvården och mindre arbetsföra personers inflyttande från andra socknar. Även frågor om undervisningsväsendet och brandskyddet upptogs bland exemplen.

För att stämman skulle ha kompetens i en viss fråga krävdes uttryckligt författningsstöd. 6 § hänvisar således till de särskilda författningar som reglerar de frågor som stämman kan handlägga. De särskilda författningarna angav mer i detalj kompetensen i stämmofrågorna och hur de skulle handläggas.

Förordningen innebar att socknen erhöll rättssubjektivitet. Den blev en juridisk person skild från medlemmarna med förmåga att företa rättshandlingar. Redan på medeltiden hade lokalkyrkan kunnat kära och svara i processer och nu fick också sockenmenigheten den rätten.[12] Det slogs också fast att stämman är socknens representativa organ. Sockenstämman var således den som representerade socknen i de rättsprocesser som kunde bli aktuella. Vidare fick stämmans sammansättning och verksamhet en mer fullständig reglering. De flesta stämmoärenden kunde numera avgöras genom majoritetsbeslut, tidigare krävdes enhällighet. Det innebar en effektivisering av stämmans arbete och en snabbare beslutsprocess.[13]

Ytterligare ett tecken på att förordningen skulle effektivisera lokalförvaltningen var att enligt 10 § var stämmans beslut verkställbara direkt om omständigheterna fordrade *"skyndsam verkställighet".* Det fanns dock möjlighet för den statliga besvärsmyndigheten att inställa verkställigheten om den skulle finna skäl därtill.

Utöver sockenstämman skulle det, enligt 11 §, finnas ett kyrkoråd i varje socken. Kyrkoherden var ordförande och kyrkvärdarna samt fyra till åtta andra sockenbor var rådsledamöter. Kyrkorådets uppgifter bestod i att *"handhafwa Kyrko-disciplin, samt hwad till Religions och Sedernes wård hörer".* Utöver detta upprätthållande av kyrkotukten och den moraliska standarden i socknen, vilket kunde innefatta tjänste-

[12] Kaijser 1962 s. 31.

[13] Se Herlitz 1967 s. 214. Han hävdar där att då statsmakterna ålade socknen uppgifter kunde man även innan 1817 års förordning fatta beslut utan enhällighet. Enskilda kunde då tvingas till gemensamma åtgärder. När socknen ägnade sig åt verksamhet som var frivillig, och inte påbjöds av staten, var det däremot knappast möjligt att tvinga enskilda medlemmar att bidra därtill. Då verksamheten växte blev det därför nödvändigt att ge socknen sådan makt över medlemmarna att även majoritetsbeslut var giltiga. Verksamheten hotade annars att lamslås av en oenig stämma.

folks olydnad mot husfolk och vårdslöshet vid katekesläsning, skulle rådet även övervaka att de beslut som stämman fattade i ärenden om allmän ordning efterlevdes. Det sägs också uttryckligen i bestämmelsen att kyrkorådet inte får befatta sig med egentliga lagbrott eller ärenden som tillhör domstols område.[14]

Besvär över sockenstämmans eller kyrkorådets beslut var också något som reglerades i 1817 års förordning. I 9 § finns bestämmelser om överklagande av stämmans beslut och i 15 § om överklagande av kyrkorådets beslut. Besvärstiden var i båda fallen tre veckor från beslutets kungörande och det anges även i paragrafen att besvärshänvisning bör medfölja beslutet. Besvärsbestämmelserna liknar i stor utsträckning de som återfinns i den nu gällande kommunallagen.[15] Socknens beroendeställning i förhållande till statsmakterna stod att återfinna i besvärsinstitutets utformning. Under 1817 års förordning kunde de statliga besvärsmyndigheterna pröva det klandrade beslutet såväl ur laglighetssynpunkt som i lämplighetshänseende. Besvärsmyndigheten hade också möjlighet att sätta ett nytt beslut i stället för det som stämman eller kyrkorådet fattat. Den statliga överprövningen var således vittgående och det kommunala självstyret var ur den aspekten mycket begränsat jämfört med dagens system.

3.2.4. 1843 års förordningar

1817 års förordning angående sockenstämmor och kyrkoråd var gällande fram till 1843. Då utfärdades tre kungliga förordningar centrala för det lokala självstyret; förordning om sockenstämmor i riket, förordning om kyrkoråd och slutligen förordning om sockennämnder på landet. De nya förordningarna innebar inte att den principiella bestämmelsen om sockenstämmans kompetens ändrades i sak. Den enda nyheten i den kompetensbestämmelsen var att stämmans beskattningsrätt nämns.

En viktigare förändring som de nya förordningarna innebar var omorganisationen av socknarnas administrativa organ. Kyrkorådet delades i två delar. Den ena delen, som fortfarande kallades kyrkoråd, handhade kyrkliga angelägenheter, t.ex. kyrkotuktens upprätthållande.

[14] Intressant att notera här är att i rådets uppgifter ingick uttryckligen att undersöka *"Mödrar som af wåda qwäft sina barn"*. Om misstanke om brott framkom skulle ärendet skyndsamt överlämnas till den statliga myndighet som handhade sådana ärenden eftersom lagbrott gick utanför kyrkorådets kompetens. Gränsdragningsproblemen torde ibland uppkommit gällande undersökningsplikten i sådana ärenden och förbudet att befatta sig med lagbrott.

[15] Jämför med de besvärsbestämmelser som återfinns i 10 kap. KL. Besvärstiden på tre veckor har bibehållits men även andra likheter finns.

Den andra delen, som benämndes sockennämnden, övertog de borgerliga angelägenheterna, t.ex. allmän ordning och, på sockenstämmans uppdrag, ekonomisk förvaltning och verkställighet av stämmans beslut.[16]

1843 års förordningar innebar mycket lite utöver de organisatoriska förändringarna. Sockenstämmans kompetensen grundade sig fortfarande på särskilda författningsbestämmelser som gav stämman behörighet att behandla en särskild fråga. Den av staten delegerade kompetensen var dock mycket speciell och en allmän kompetens saknades helt. Omorganisationen av de administrativa organen, där de kyrkliga och borgerliga angelägenheterna delas upp på olika organ, var viktig, då den banade väg för den reform som skulle komma nästan två decennier senare.

3.3. 1862 års reform

1843 års förordningar gällde i inte fullt två decennier. 1862 genomfördes den fram till dess största reformen av det lokala självstyret. 1862 års förordningar om kommunalstyrelse på landet och i stad samt om kyrkostämma, kyrkoråd och skolråd anses vara grunden för det lokala självstyre vi har i dag.

Reformen föregicks av många debatter i riksdagen, och detta ansågs som en av de stora frågorna på den tiden. Det går att urskilja två tydliga linjer i debatten kring det lokala självstyret, den konservativa och den liberala. Båda linjerna strävade efter en vidgad kommunal medverkan i samhällslivet men motiven bakom denna strävan och formerna för det lokala självstyret skilde sig åt.[17] Enligt Kaijser var 1862 års reform en blandning av gamla och nya idéer med både inhemskt och utländskt ursprung. Tankegodset hade olika ideologisk bakgrund och resultatet bör betraktas som en blandning, främst av liberala och konservativa idéer om lokalt självstyre.[18]

De liberala kämpade för en förstärkning av den kommunala självstyrelsen. Deras idéer hämtades främst från naturrätten och den franska revolutionens demokratiska ideal. Liberalerna eftersträvade ett fritt styrelseskick vilket förutsatte att medborgarna var vakna och vana att delta i allmänna göromål. Enligt de liberala idéerna skulle ett starkt lokalt självstyre fostra sådana medvetna medborgare. Rätten till lokalt

[16] Sundberg 1936 s. 7 f.
[17] Kaijser 1962 s. 62. Se också Marcusson 1992 s. 25–29 där det kort redogörs för några av tankarna bakom 1862 års förordningar
[18] Se Kaijser 1962 s. 60–66.

självstyre framstod för liberalerna som en naturlig rättighet för människorna, och kommunerna skulle vara kraftcentra för utveckling och upplysning. De radikalaste liberala riktningarna hävdade att kommunen var jämbördig med staten och hade samma anspråk på suveränitet inom sitt maktområde.[19]

De konservativa hämtade sina argument från romantikens statsläror, hegelianismen och den historiska skolan. Man menade att den lokala menigheten skulle betraktas som en länk mellan de enskilda människorna och staten. Den egentliga makten låg dock hos staten som ytterst reglerade den lokala verksamheten. Den kommunala självstyrelsen skulle detaljregleras och underkastas en långtgående statskontroll, enligt de konservativa idéerna. Kommunen var att uppfatta som en integrerande del av statsorganismen som hade att utföra de sysslor som staten ålade den.[20]

Det utfärdades en förordning för kommunalstyrelsen i stad och en för landet.[21] Frågan om en gemensam förordning för land och stad diskuterades inte särskilt ingående utan det ansågs självklart att lands- och stadskommuner behövde olika regleringar.[22]

3.3.1. Kommunalstyrelse på landet

1862 års förordning om kommunalstyrelse på landet innebar betydande förändringar för sockensjälvstyret.[23] Rent organisatoriskt medförde det att sockenstämman delades i två delar, kommunalstämman för de borgerliga angelägenheterna och kyrkostämman för de kyrkliga.[24] Kommunalstämman kunde i vissa fall ersättas av ett mindre och mer lätthanterligt organ, kommunalfullmäktige. Sockennämnden efterträddes av kommunalnämnden som blev kommunens centrala förvaltnings- och verkställighetsorgan. Inom kyrkoförsamlingen erhöll kyrkorådet motsvarande ställning och inom skolväsendet fanns skolrådet. Kyrko- och skolråd kunde dock förenas till ett organ.

Den kommunala kompetensen förändrades i hög grad av 1862 års reform. Kommunens befogenheter upphörde att vara beroende av särskilda bemyndiganden från statsmakterna. Kompetensen angavs istället direkt i förordningen. Det stadgas i 1 § att varje *"socken på landet*

[19] Kaijser 1962 s. 62 f. och Marcusson 1992 s. 26.
[20] Kaijser 1962 s. 62 f. och Marcusson 1992 s. 26.
[21] Stockholms stad reglerades särskilt i kunglig förordning av den 23 maj 1862 om kommunalstyrelse i Stockholm. Dessutom utfärdades kunglig förordning av den 21 mars 1862 om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd.
[22] Se betänkandet s. XXX.
[23] SFS 1862:13 Förordning om kommunalstyrelse på landet.
[24] Kyrkostämman reglerades i en särskild förordning, se ovan.

utgör för sig en särskild kommun, hwars medlemmar äga att sjelfwe, efter hwad denna förordning närmare bestämmer, wårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter".[25] Inom detta område fick kommunen en fri beslutanderätt. Kyrkostämmans kompetens var kyrkans och folkskolans angelägenheter. För dessa ändamål fick den borgerliga och den kyrkliga kommunen en fri beskattningsrätt som skulle ge en möjlighet att utöva sin fria beslutanderätt utan att ekonomiska hinder uppstod. Denna lagstadgade beskattningsrätt var endast avsedd att bekräfta det förhållande som redan rådde, nämligen att kommunen hade rätt att uttaxera medel för att finansiera sin självverksamhet.[26] Den var således ingen nyhet inom kommunalrätten.

Inom sitt eget verksamhetsområde, den kommunala självverksamheten, fick kommunen en mer självständig ställning i förhållande till statsmakten. De statliga myndigheternas kontroll inskränkte sig till en granskning i efterhand av att kommunen inte missbrukade sina maktbefogenheter. Kontrollen skulle ske med underställnings- och besvärsinstituten. Underställning innebar att vissa kommunala beslut blev beroende av en statlig myndighets godkännande för att bli verkställbara. Det rörde sig t.ex. om beslut angående ordningsstadgan eller hälsofrågor. Vidare krävde beslut angående vissa ekonomiska transaktioner underställning hos statlig myndighet såsom *"försäljning, pantförskrifning eller utbyte af någon sådan kommunen tillhörig fastighet, som, för något dess gemensamma nytta afseende ändamål"* kommunen fått genom arv eller gåva. Kommunen kunde således bryta igenom villkor i gåvobrev avseende egendom som skänkts till kommunen. Detta krävde dock statens godkännande, dvs. underställning. Det ansågs att det var nödvändigt ge kommunerna möjlighet att genombryta de villkor som uppställts i testamente eller gåvobrev om det ekonomiska läget så krävde.[27] Även beslut om upptagande av lån som löpte längre än två år krävde underställning.[28] Länsstyrelserna var i första hand den statliga myndighet som utövade tillsynen över kommunerna och tjänade som underställningsmyndighet.

Besvärsinstitutet förändrades från att ha varit tämligen omfattande till att bli en ren laglighetsprövning. Den statliga överprövningsmyndigheten, länsstyrelsen, skulle endast kunna pröva lagligheten av kommu-

[25] Angående "gemensamma ordnings- och hushållningsangelägnheter" se redovisad rättspraxis i Hagman 1926 s. 13–27.
[26] Se betänkandet s. XIII där det talas om innehållet i 5 § förordningen om kommunalstyrelse på landet.
[27] Betänkandet s. XXXI.
[28] För en uttömmande uppräkning av vilka beslut som krävde underställning se 73 och 74 §§ i förordning om kommunalstyrelse på landet.

nala beslut fattade inom det kommunala självverksamhetsområdet och inte som tidigare också lämpligheten. Motiven bakom denna inskränkning av statens överprövning var i princip att den kommunala självstyrelsen skulle förstärkas. Staten skulle respektera gränserna för kommunernas självstyre och i så stor utsträckning som var rimlig låta dessa verka däri. Det tidigare systemet med laglighets- och lämplighetsprövning samt det förhållandet att besvärsmyndigheten kunde sätta ett eget beslut istället för det överklagade medförde att den kommunala kompetensen underkändes. Ett sådant system ansågs felaktigt. Det var fullt rimligt att *förhindra* att kommunen verkställde vissa, ur statlig synvinkel, felaktiga beslut. Det ansågs däremot inte rimligt att *tvinga* kommunen att istället göra något annat. Kommunen jämfördes i det fallet med en enskild person och det var således rimligt att staten kunde förbjuda visst, av staten oönskat, handlande av enskild men staten skulle inte kunna tvinga den enskilde att företa en annan handling än den förbjudna. Ett minimum av statlig inblandning var, enligt förarbetena, eftersträvansvärt.[29] Denna förändring av besvärsinstitutet är en viktig del av reformen och måste betraktas som grundläggande för det kommunala självstyret än i dag.

I diskussionen om det kommunala självstyret gjordes en klar skillnad mellan det område som var starkt reglerat av statliga föreskrifter där kommunen ålades att utföra vissa uppgifter, t.ex. omhändertagande av de medellösa inom kommunen, och det område som i princip var oreglerat, det s.k. självverksamhetsområdet, där kommunen var fri att handla eller att underlåta detta. Det sistnämnda området utgjorde kärnan av det kommunala självstyret och där hade staten ingen rätt att tvinga kommunen till visst handlande. I det statligt reglerade området var utrymmet för självstyre mycket litet och om kommunen gjorde sig skyldig till försumlighet eller oriktig verkställighet där, ankom det på den berörda statliga myndigheten att agera och tvinga kommunen till rättelse. Inom detta området skulle statligt ingripande vara oberoende av om besvär väckts i saken eller inte.[30]

Granskning av kommunens räkenskaper och verksamhet bedrevs av kommunens revisorer. I 72 § stadgas att kommunalstämman utser revisorer vars uppgifter är att granska kommunalnämndens och andra av stämman tillsatta styrelsers räkenskaper och förvaltning. Revisionsberättelsen lämnas sedan till stämmans ordförande som har till uppgift att infordra förklaringar över eventuella anmärkningar i berättelsen. Kommunalstämman beslutar sedan om anmärkningarna ska förfalla och

[29] Betänkandet s. XXIX-XXXI.
[30] Betänkandet s. XXX.

ansvarsfrihet meddelas eller om laga åtgärder ska vidtas för att bevara kommunens rätt.

Revisionsinstitutet diskuteras inte nämnvärt i förarbetena till 1862 års förordningar. Ett studium av dessa ger mycket lite i det avseendet. Det första årtiondet fanns därför en viss tveksamhet om hur revisionsarbetet skulle bedrivas och vilka befogenheter revisorerna hade.[31]

3.3.2. Kommunalstyrelse i staden

I 1723 års prästprivilegier stadgas att i städerna skulle kyrkoråd och sockenstämma hållas precis som vanligt. Den redan uppkomna praxis som fanns skulle fortfarande vara gällande och följas. Den borgerliga självstyrelsen i städerna sträckte sig långt tillbaka i tiden och handhades av borgarna under ledning av borgmästaren och rådet eller magistraten. De författningsändringar som kom på 1700-talet och fram till mitten på 1800-talet gällande den lokala självstyrelsen avsåg i första hand organisationen på landet. Stadens organisation var redan välutvecklad. De förändringar som berörde städerna var främst riktade mot kyrkoförsamlingarna och deras angelägenheter. I 1817 års förordnings första bestämmelse stadgas att i *" de Stads-församlingar, der Socknе-Stämmor förut warit bruklige, må de ock på lika sätt hädanefter hållas."* Förordningen berörde således endast kyrkorådets aktiviteter i staden.[32] Utvecklingen gick dock mot att även organisationen i staden behövde reformeras. 1843 års författningar om sockenstämmor och kyrkoråd kom att gälla fullt såväl i stad som på landet.[33]

Den lokala självstyrelsen i staden såg annorlunda ut än den på landsbygden. Kyrkoförsamlingen som fanns i staden var i princip organiserad på samma sätt som på landet. Kyrkorådet handhade de kyrkliga angelägenheterna, t.ex. kyrkotukten, och stadskyrkorådets kompetens var likartad den på landet. Det var den borgerliga självstyrelsen som var speciell i staden. Självstyret handhades främst av borgarna och i ledningen fanns borgmästaren och rådet. I takt med att städerna växte ökade rådets makt och antalet ledamöter i rådet ökade också. Rådet utgjorde på 1600-talet ett organ som representerade stadens borgerskap och innehade stor makt. En viss kontroll från statsmakternas sida

[31] Se Hammarskjöld 1926 s. 108 f. Den motion som där redovisas visar den tveksamhet som fanns angående revisionens genomförande och revisorernas befogenheter. Motionen gällde frågan om vilka handlingar revisorerna har rätt att utfå av nämnderna vid utförandet av sitt uppdrag och förslag till tydligare lagstiftning i den frågan.

[32] Förordningen reglerar sockenstämmor och kyrkoråd och om sockenstämman i staden inte berörs är det endast stadens kyrkoråd som påverkas av förordningen.

[33] Sundberg 1936 s. 10–12.

var dock oundviklig. Borgmästarna, som verkade vid sidan av rådet, tillsattes av Kungl. Maj:t och vid utseendet av rådmännen utövade staten en kontroll genom landshövdingarna. Landshövdingarna hade även viss uppsikt över stadens förvaltning.

De invånare i staden som saknade burskap och inte var borgare kunde trots detta vara skattskyldiga i staden, t.ex. om de innehade viss förmögenhet. Enligt dåtidens synsätt var det självklart att den som finansierade viss verksamhet också skulle ha inflytande över denna. Det fanns därför olika organ som gav dessa människor inflytande över stadens förvaltning. Ett sådant organ är sockenstämman som i staden var tämligen nytt.[34]

Den allmänna rådstugan var ett forum för stadens röstberättigade invånare. Det stadgas i 8 § att vid *"allmän rådstuga utöfwa stadens samtlige röstberättigade innevånare kommunens beslutande rätt"*. Magistraten och rådstugan verkade ofta sida vid sida men utvecklingen gick mot ökad makt för magistraten. Magistraten hörde ofta den allmänna rådstugan i olika frågor men fattade självt det formella beslutet.[35]

När 1862 års förordning om kommunalstyrelse i stad trädde i kraft kom magistratens makt att brytas. Den allmänna rådstugan, som alla röstberättigade hade tillträde till, blev det beslutande organet. De rättigheter som tidigare endast tillkommit borgarna skulle nu komma alla medlemmar av stadskommunen till del. Bestämmelsen i 4 § säger att i *"så väl de kommunala rättigheter hwilka hittills uteslutande tillkommit borgare, som de särskilda skyldigheter af nämnda art, hwilka borgare uteslutande ålegat, äga hädanefter. . .alla medlemmar af stadskommunen taga del"*. Härigenom reduceras borgerlighetens makt betydligt, särskilt med tanke på magistratens minskade betydelse. Magistraten var ju ett organ som endast representerade borgarna. Tanken var att kommunens invånare gemensamt skulle fatta beslut om användandet av sina resurser. Den allmänna rådstugan hade möjlighet att välja ett representativt organ, stadsfullmäktige, som också tilldelades rätten att fatta beslut i kommunala frågor. I de stadskommuner där ingen stadsfullmäktige valdes hade den allmänna rådstugan kvar beslutanderätten. I större stadskommuner torde det dock varit opraktiskt att inte välja en fullmäktige som kunde fatta besluten då en allmän rådstuga kunde uppgå till flera tusen ledamöter.

Stadskommunens organ var, förutom den allmänna rådstugan och stadsfullmäktige, magistraten, vars uppgift var att ha det övergripande

[34] Sundberg 1936 s. 10–12.
[35] Sundberg 1936 s. 10–12.

ansvaret för att rådstugans eller fullmäktiges beslut verkställdes. För den rena verkställigheten fanns särskilda styrelser men huvudansvaret var magistratens. Magistraten hade också en viktig kontrollfunktion i stadskommunen. I 49 § stadgas att kommunens styrelser *"stå i och för sin förvaltning under Magistratens överinseende."* För rena förvaltningsbestyr fanns styrelser av olika slag, t.ex. hamndirektioner och fattigvårdskommissioner.[36] Magistratens funktion efter 1862 liknar till stor del den moderna kommunens kommunstyrelse.

Granskningen av stadens räkenskaper och förvaltning gjordes av stadens revisorer. I 71 § stadgas att drätselkammaren, som sköter stadens räkenskaper, ska överlämna räkenskaperna till magistraten som i sin tur ska lämna dem vidare till revisorerna. Stadens revisorer utförde sin granskning och resultatet redovisades i revisionsberättelsen. Berättelsen avgavs till magistraten, som hade till uppgift att infordra förklaringar över framställda revisionsanmärkningar. Stadsfullmäktige eller, om sådan saknas, allmänna rådstugan beslutade vidare om framställd anmärkning ska förfalla och ansvarsfrihet beviljas eller om laga åtgärd ska vidtas för att bevara stadens rätt.

3.3.3. Landstingen

Vid 1800-talets mitt fördes diskussion om tillskapande av ett organ som kunde handha de uppgifter som var för betungande för enskilda kommuner. Avsikten var att skapa ett organ som var gemensamt för kommunerna i ett särskilt geografiskt område. Därför tillkom 1862 års förordning om landsting.[37] Förslag därtill hade framlagts i 1859 års kommunalstyrelsebetänkande. Landstingets kompetens angavs i allmänna ordalag och huvudprincipen var att landstinget skulle rådslå och besluta om för länet gemensamma angelägenheter. Sådana angelägenheter framhålls särskilt vara den allmänna hushållningen, jordbruk och andra näringar, kommunikationer, hälsovård, undervisning samt allmän ordning och säkerhet. Det angavs särskilt att landstingets aktiviteter inte fick inkräkta på offentlig myndighets angelägenhet. Med detta avsåg man länsstyrelsen. Det sägs i motiven att landstinget *"icke må störande ingripa uti den af Regeringsmakten insatta länsstyrelsens göromål"*.[38] Det ansågs viktigt att i lagtexten göra den distinktionen mellan statens angelägenheter och landstingets.

För att landstinget skulle kunna utföra sina uppgifter krävdes finansiering av verksamheten. Det fick därför rätt att ta ut skatt från de

[36] Sundberg 1936 s. 10–12.
[37] Lag (1924:349) om landsting.
[38] Betänkandet s. LVI.

skattskyldiga i länet. Det ansågs naturligt nog *"vara ett nödvändigt villkor för landstingets blifvande förmåga"*.[39]

Den statliga kontrollen av landstingets verksamhet var omfattande. I fråga om överprövning och fastställelse av lanstingets beslut gällde i princip samma förhållande som för kommuners beslut i allmänhet. Kravet på statlig myndighets fastställelse av landstingsbeslut var dock mer omfattande än för kommunala beslut. Anledningen var att landstingets verksamhet ansågs mer omfattande och mångsidig, vilket gjorde att den lättare kolliderade med allmän ekonomisk lagstiftning. Fastställelsemyndighetens prövning skulle undanröja sådana kollisioner.

I 59 § anges vilka landstingsbeslut som *inte* krävde Länsstyrelsens godkännande, vilket endast var ett fåtal av mindre betydelse. Den enskildes rätt att överklaga landstingets beslut var beskuren jämfört med det förhållande som gällde i kommunerna. Det var endast möjligt att få en högre prövning av beslut som kränkte den enskildes rätt eller som stred mot landstingsförordningen. Motivet till den beskurna klagorätten var den redan starka statliga kontrollen av landstingets verksamhet. I och med att de flesta beslut var underkastade ett krav på fastställelse av statlig myndighet ansågs det inte finnas någon anledning att pröva dessa beslut en gång till. En sådan konstruktion av fastställelse- och besvärsinstituten ansågs gynna effektiviteten i landstingets förvaltning och undanröja störningar i dess obehindrade gång.[40]

Granskningen av räkenskaperna och verksamheten utfördes av landstingets revisorer. 56 § stadgar att landstinget utser tre revisorer och suppleanter som bor inom länet. Deras uppgift är att granska *"det löpande årets räkenskaper och den från landstingets beslut härflytande förvaltning"*. Revisionsberättelsen ska sedan offentliggöras och lämnas till kommunerna i länet. Därefter föreläggs berättelsen landstinget som ska avgöra om ansvarsfrihet ska meddelas eller, om revisionsanmärkningar finns, talan väckas om laga anspråk från landstingets sida.

Landstingsförvaltningen utvecklades kraftigt och 1862 års förordning om landsting blev efter några decennier föråldrad. Den 20 juni 1924 utfärdades en ny lag om landsting.[41] Den viktigaste nyheten i den lagen var tillskapandet av landstingets förvaltningsutskott. Utskottet skulle vara kontinuerligt verksamt, till skillnad från landstinget som normalt sammanträdde en gång om året och handha administrativa sysslor inom landstinget. Enligt 39 § skulle förvaltningsutskottet bl.a. handha landstingets penningväsende, ombesörja verkställigheten av landstingets be-

[39] Betänkandet s. LIX.
[40] Betänkandet s. LX.
[41] Lag (1924:349) om landsting.

slut och företräda landstinget mellan dess möten. På så vis upprättades en fortlöpande förvaltning och administration som bättre fyllde det växande landstingets behov. I övrigt var lagen endast en modernisering av 1862 års förordning. Mer genomgripande förändringar skulle komma senare.

Den samhälleliga utvecklingen under 1900-talets första hälft ställde krav på landsting och kommun som de hade svårt att motsvara. Befolkningsökning, sociala reformer och större kommuner p.g.a. statens kommunindelningspolitik gjorde att landsting och kommun framstod som otillräckliga och föråldrade. Krav på reformer av organisation och verksamhetsområden för kommun och landsting restes. 1953 utfärdades den nya kommunallagen och ett år senare kom en ny landstingslag. Innan dessa stora reformer genomförts gjordes en omfattande genomgång av de olika lagar som reglerade det lokala självstyret och det arbetet, 1930 års kommunallagsöversyn, lade grunden för femtiotalets reformer.

3.4. 1930 års kommunallagsöversyn

En ny lag om kommunalstyrelse på landet utfärdades den 6 juni 1930.[42] Lagen byggde på ett förslag av landshövdningen Hj. L. Hammarskjöld. Avsikten var att ge större formell likformighet åt sakligt överensstämmande lagrum i den landskommunala och den stadskommunala författningen. En annan bakomliggande faktor till revisionen var de småändringar av det landskommunala regelverket som gjorts. Den nya lagen innebar en upprensning bland dessa, i många fall dåligt inarbetade, lagändringar. Den principiellt viktigaste nyheten i 1930 års kommunallagsreform var att enligt lagen om skolstyrelse i vissa kommuner flyttades ärenden som berörde skolan över från den kyrkliga kommunen till den borgerliga. Skilsmässan mellan kyrka och skola, som redan tidigare påbörjats, var ett faktum och skolråden kom att försvinna och efterträddes av borgerliga folkskolestyrelser. Endast i mindre församlingar var kyrkan inblandad i skolans angelägenheter.[43]

För stadskommunerna innebar 1930 års reform inget nytt i sak. 1930 års lag om kommunalstyrelse i stad var i stort sett en moderniserad upplaga av den tidigare gällande författningen från 1862.[44]

I början av 1900-talet växte den kommunala sektorn snabbt. Kommunernas uppgifter blev allt fler, framför allt inom den sociala sektorn,

[42] Lag (1930:251) om kommunalstyrelse på landet.
[43] Sundberg 1964 s. 8 f.
[44] Sundberg 1964 s. 12.

och den kommunala budgeten ökade i omfattning.[45] Det skapade ett behov av en mer ingående reglering av revisionsinstitutet. Under tjugotalet kom ett antal motioner där det kommunala revisionsinstitutet behandlades. Bland annat föreslogs att revisorerna skulle väljas för granskning av det nästföljande årets verksamhet. Därigenom skulle nämnderna kunna få råd av revisorerna under året.[46] Revisorerna kunde då i större utsträckning verka för en effektivare verksamhet. 1930 års översyn av kommunallagarna ledde till genomförandet av förslaget samt att revisorerna fick rätt att under året göra inventering av räkenskaperna.

De nya revisionsreglerna innebar en stor förändring av karaktären på revisorernas arbetsuppgifter. Tidigare betydde granskningen endast en kontroll i efterhand av kommunens räkenskaper men de nya reglerna gav revisorerna möjlighet att på ett mer positivt sätt påverka den kommunala verksamheten. Utvecklingen mot våra dagars kommunrevisor som vid sidan av rollen som kontrollant av räkenskaperna också är rådgivare åt den kommunala förvaltningen är tydlig. Den nya lagstiftningen innebar ett stort steg framåt för revisionsinstitutet.

Efter 1930 års revidering av kommunallagarna gjorde kommunförbunden stora insatser för att på frivillig väg förbättra den kommunala förvaltningen, särskilt den ekonomiska. Landskommunernas förbund införde en rådgivningsverksamhet som t.ex. kunde vara behjälplig i frågor om revision.[47]

3.5. 1953 års kommunallag

Redan under arbetet med 1930 års kommunallagar fördes diskussioner om möjligheten att sammanföra de landskommunala och stadskommunala bestämmelserna i en gemensam lag. Frågan sköts dock upp på framtiden. Under de två följande decennierna utjämnades skillnaderna mellan landskommunen och staden. På landet uppkom stadsliknande bebyggelse som ibland var större än de mindre städerna. Landskommunen ställdes därför inför samma problem och uppgifter som stadskommunen. Staden påverkades av den statliga kommunalindelningspolitiken som medförde att många städer utökade sin geografiska utbredning med landsbygdsområden. På så vis utvecklades landskom-

[45] Se Inger s. 272.
[46] Se SOU 1928:2 s. 22. Där redovisas ett antal motioner som rör revisionen. Se även avsnitt 12.5.3.
[47] Frieberg 1963 s. 864.

munen och staden åt samma håll och likheterna blev snart större än skillnaderna. Att skapa en enhetlig kommunallag som var gällande för både land och stad sågs i ett sådant läge som helt naturligt.[48]

Innan 1953 års kommunallag trädde i kraft genomfördes en omfattande kommunsammanslagning. Landskommunerna minskade i antal från ca 2 200 till ca 800. Tillsammans med stadskommunerna uppgick antalet primärkommuner 1952 till 1 037. Målet med reformen var att skapa kommunenheter med resurser som var tillräckliga för att uppnå "godtagbar" kommunal förvaltningsstandard i hela riket.[49] Kommunsammanslagningarna ändrade väsentligt förutsättningarna för den kommunala verksamheten och förvaltningen.

Den 18 december 1953 utfärdades en för land och stad gemensam kommunallag. Genom den kom den gamla stämmorepresentationen i princip att upphöra och den kommunala organisationen förändrades avsevärt. Det var i huvudsak två orsaker till att kommunallagstiftningen behövde utredas och förändras. Dels hade samlats ett stort antal reformfrågor som väntade på sin lösning och skulle behandlas i ett sammanhang och dels hade kommunindelningsreformerna framkallat ett behov av att undersöka de lagändringar som krävdes för att underlätta övergången till den nya ordningen och skapa former för de nya kommuner som nu skapats att bedriva sin verksamhet.[50]

1953 års lag avskaffade kommunalstämman. Tidigare hade stämman varit ett forum för kommunens samtliga medlemmar och den sammanträdde med jämna mellanrum för att fatta beslut i för kommunen viktiga frågor.[51] Jämsides med stämman fanns både kommunfullmäktige och olika styrelser och nämnder men det var stämman som var det ytterst beslutande organet. När kommunerna eller tidigare socknarna var relativt små var stämman ett demokratiskt och hanterbart organ som kunde fungera effektivt. Men då kommunerna växte i storlek och antalet ledamöter i stämman ökade blev det snart i praktiken omöjligt att låta stämman sammanträda och än mindre fatta beslut. Stämmans storlek gjorde därför att den inte längre betraktades som ett fun-

[48] Prop. 1953:210 s. 51 f.
[49] Se SOU 1945:38 och prop. 1946:236. För en kort historik kring denna, den s.k. första sammanläggningsreformen, se SOU 1978:32 s. 55–57.
[50] Prop. 1953:210 s. 39
[51] Exempelvis fattade man beslut om införande eller avskaffande av kommunfullmäktige. Se 8 § i lag om kommunalstyrelse på landet och 8 § i lag om kommunalstyrelse i stad.

gerande organ.[52] 1953 års kommunallag avskaffade således kommunalstämman och gjorde på så sätt kommunfullmäktige till det enda kvarvarande representativa organet.

Sammanslagningen av regleringarna för stadskommuner och kommuner på landet medförde en del organisatoriska förändringar. Tanken var att en enhetlig organisation skulle skapas för landskommuner och städer med det undantaget att de större städerna skulle ges möjlighet att ge ledningen av sin förvaltning en särskild utformning.[53] Ett särskilt organ, stadskollegiet, inrättades för större städer och det skulle bl.a. leda förvaltningen av stadens angelägenheter i stället för drätselkammaren som normalt var stadskommunens styrelse.[54] I övrigt skulle organisationen vara likadan på landet som i staden.

Redan innan 1953 års reform hade regleringen av den kommunala kompetensen förändrats. 1948 genomfördes en utvidgning av det kommunala kompetensområdet.[55] Själva stadgandet som reglerar detta skrevs om och kompetensen angavs mer allmänt. Det drogs också en klar gräns mellan det reglerade och det oreglerade verksamhetsområdet. 3 § lag stadgar den kommunala kompetensen och där sägs att *"Kommun äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan. Angående vissa kommunala angelägenheter är särskilt stadgat"*. Den nya avfattningen av stadgandet vidgade kompetensen avseende det oreglerade området och skulle ge en möjlighet för den kommunala kompetensen att utvidgas och anpassa sig till den övriga samhällsutvecklingen. Den i äldre lagtext använda lokutionen *"gemensamma hushållnings- och ordningsangelägenheter"* tolkades av rättspraxis så att kommunen endast fick ägna sig åt sådana angelägenheter som gynnade det stora flertalet av medlemmarna.[56] Den kvantitativa innebörden av kompetensen ville man frångå och istället ersätta gemensamhetsintresset med ett allmänintresse och på så vis få en kvalitativ betydelse av kompetensen. Det gemensamma intresset för kommunmedlemmarna skulle ersättas med ett allmänt samhälleligt intresse. Kommunallagskommittén yttrade i sitt betänkande att om

[52] Det anses i förarbetena som självklart att kommunmedlemmarna i en normalstor kommun inte själva kunde utöva beslutanderätten vid en stämma. Det var praktiskt omöjligt då dessa medlemmar utgjorde en ansenlig skara. Se t.ex. prop. 1953:210 s. 50.

[53] Prop. 1953:210 s. 51

[54] Se 29 § i 1953 års kommunallag samt 47–49 §§ där det framgår hur stadskollegiet ska avlasta drätselkammaren och överta en stor del av dess arbetsuppgifter.

[55] Prop. 1948:140 s. 25 ff.

[56] Se 3 § i 1930 års lag där det uttrycks att kommunen äger att själv vårda *"sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter"*.

man låter *"samhällsintresset vara det ledande motivet för kommunalverksamheten, kan större beaktande skänkas de olika angelägenheternas art och natur"*.[57] Vidare sades att om allmänintresset får råda ska den kommunala befogenheten i förhållande till en viss angelägenhet bedömas ur synpunkten om det är lämpligt, ändamålsenligt eller skäligt att kommunen befattar sig med angelägenheten. Vid den bedömningen ska även beaktas om den aktuella åtgärden gynnar ett stort eller litet antal kommunmedlemmar.[58] I propositionen uttalade sig departementschefen i positiva ordalag om förslaget och påpekade att det faktum att allmänintresset skulle råda inte innebar att kommunerna släpptes i full frihet. Nu, liksom tidigare, var det i sista hand en uppgift för rättspraxis att dra upp gränserna för den kommunala kompetensen.[59] Redan tidigare hade man i domstolarna börjat gjort vissa skälighetsbedömningar i frågor om den kommunala kompetensen. Lagändringen låg således i linje med utvecklingen inom rättspraxis.[60]

Andra stycket i 3 § i 1953 års lag stadgar att det finns specialförfattningar som reglerar den kommunala verksamheten inom vissa områden. Samma stadgande i 1930 års lag hänvisar endast till de författningar som reglerar kommunal verksamhet inom kyrkans område och utbildningsväsendet. Den nya skrivningen av kompetensstadgandet innebar att det gjordes en klar distinktion mellan kommunens allmänna kompetens och den specialreglerade, där staten kunde ålägga kommunen att utföra särskilda uppgifter på ett visst sätt. Skapandet av ett särskilt specialreglerat område visade att lagstiftaren hade för avsikt att låta detta område utvecklas. Fler lagar som ålade kommunerna särskilda uppgifter skulle komma.

Den samhälleliga utvecklingen under 1900-talets första hälft medförde en verksamhetsexplosion. Den ökande kommunala verksamheten och kommunsammanslagningar gjorde att den kommunala budgeten och förvaltningen ökade i omfattning.[61] Revisionen växte i betydelse i takt med att förvaltningen blev alltmer svåröverskådlig.

Direktiven för kommunallagskommittén nämnde bland annat att den kommunala revisionen skulle uppmärksammas. Den stora nyheten i utredningens förslag var att land och stad skulle få samma kommunallag.[62] Ur revisionsteknisk synvinkel kunde dock detta medföra problem. Skillnaderna mellan landskommuner och stadskommuner ansågs

[57] SOU 1947:53 s. 63.
[58] SOU 1947:53 s. 64.
[59] Prop. 1948:140 s. 71.
[60] Kaijser 1962 s. 14–16.
[61] Inger s. 272.
[62] SOU 1952:14 s. 60.

vara så stora och deras ekonomiska verksamheter så olikartade att revisionsarbetet skulle skilja sig åt väsentligt. Därför kunde inte revisionsreglerna göras för detaljerade.[63]

Utredningen innehöll synpunkter på revisionsregelverket. Antalet revisorer skulle höjas från två till tre för att minoriteten i fullmäktige skulle få större möjlighet att bli representerad vid revisionen. Det ansågs vidare att revisorerna skulle ha rätt att *"när som helst inventera de penningmedel och värdehandlingar, som kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd omhänderhar, samt taga del av räkenskaper och andra handlingar, som beröra förvaltningen."*.[64] Det medförde att de kommunala revisorerna fick rätt att även granska förvaltningen av de statliga medel som kommunala organ förvaltade. Ett gammalt problem löstes i och med detta. Det faktum att statlig kontroll utövades över sådana medel gjorde att en viss tveksamhet tidigare fanns huruvida de kommunala revisorerna skulle granska dessa eller ej. Efter den nya lagen fick alltså kommunrevisorerna rätt att granska användandet av dessa statliga medel. Utredningen ville inte uttala sig om den statliga kontrollen skulle fortgå vid sidan om den kommunala.[65] Vidare ansågs det att föreskrifter om revisionsberättelsens innehåll skulle införas. Berättelsen skulle innehålla en redogörelse för resultatet av granskningen och ett uttalande om anledning till anmärkning förelåg eller ej. Ett förslag till fullmäktige om ansvarsfrihet borde beviljas eller vägras skulle också ingå i revisionsberättelsen. Det hade hänt att revisorerna inte uttalat sig om ansvarsfriheten och det ansågs mycket olyckligt att fullmäktige gick miste om den så centrala informationen.[66]

Utredningens förslag mottogs positivt av såväl remissinstanser som departement. Departementschefen yttrade endast att utredningen framfört bärande skäl för lagändringarna, och remissinstanserna tillstyrkte i princip förändringarna.[67]

Vissa önskemål framfördes av remissinstanserna om lagstadgat kompetenskrav hos kommunrevisorerna. Fackrevisorer borde ingå i skaran av kommunala revisorer ansågs det.[68] Frågan hade diskuterats i konstitutionsutskottet tidigare, men någon lagändring hade ej kommit till stånd.[69] Departementschefen ansåg, precis som konstitutionsutskottet några år innan, att det var önskvärt att revisionen bedrevs mer fack-

[63] SOU 1952: 14 s. 305.
[64] SOU 1952:14 s. 321.
[65] SOU 1952:14 s. 321.
[66] SOU 1952:14 s. 306.
[67] Prop. 1953:210 s. 183, 186.
[68] Prop. 1953:210 s. 178 f.
[69] Se t.ex. KU nr 17/1935, 18/1937, 12/1944.

mässigt men att denna kompetenshöjning måste komma till stånd på frivillig väg.[70]

3.6. 1954 års landstingslag

Den landstingslag som kom 1924 hade effektiviserat landstingens verksamhet och in på femtiotalet ansågs det vara en väl fungerande reglering av landstingen. När 1953 års kommunalllag utfärdades, gjordes den bedömningen att, även om 1924 års reglering fortfarande var väl fungerande, det var önskvärt att landstingslagen skulle harmoniseras med den nya kommunalllagen. En mer enhetlig lagstiftning av de lokala organens verksamhet eftersträvades.[71]

Terminologin i landstingslagen förändrades med den nya lagen. Landstinget hette numera landstingskommun dels för att kunna bibehålla termen "landsting" på det representativa organet och dels för att markera att landstinget var en enhet som i stor utsträckning liknade den "vanliga" kommunen.[72]

Kompetensbestämmelsen i landstingslagen var en rest från 1862 års förordning och bestod av en tämligen otidsenlig uppräkning av landstingets angelägenheter. 1946 års kommunallagskommitté förordade en mer allmän kompetens precis som den i 1953 års kommunallag. Departementschefen menade emellertid att, eftersom landstingets verksamhet var tämligen speciell och begränsad, till skillnad från kommunernas, var det möjligt att ge en relativt uttömmande uppräkning av landstingets angelägenheter. En sådan uppräkning hade ett betydande informationsvärde och motiverade därför sin plats i lagen. 4 § landstingslagen utformades följaktligen så att det angav landstingets angelägenheter i en uppräkning som omfattade *"hälso-och sjukvård, undervisning, socialvård, jordbrukets och andra näringars utveckling med mera dylikt"*. Landstingen fick således inte den allmänna kompetens som kommunerna erhållit. Uttrycket *"gemensamma angelägenheter"*,som i rättspraxis bedömts som kompetensbegränsande, togs precis som i kommunallagen bort. Det skulle på så vis vara möjligt att anpassa den av landstingen bedrivna verksamheten till den nya tidens krav.[73]

Landstingets organ och arbetsformer påverkades av reformen även om förändringarna inte var betydande. T.ex. utsträcktes förvaltningsut-

[70] Prop. 1953:210 s. 186.
[71] Prop. 1954:119 s. 40–42.
[72] Prop. 1954:119 s. 43.
[73] Prop. 1954:119 s. 69–71.

skottets mandatperiod från ett år till fyra år.[74] En förändring som sannolikt förbättrade utskottets möjligheter till en effektiv verksamhet.

Besvärsinstitutet förändrades i riktning mot det i kommunallagen reglerade. Departementschefen hade vid arbetet med 1953 års kommunallag klargjort att det var eftersträvansvärt att harmonisera besvärsinstituten och få en enhetlig besvärsprocedur i olika slag av kommunala enheter. Detta upprepades vid arbetet med landstingslagen[75] En viktigare nyhet vad gäller besvärsinstitutet i landstingslagen är att det utvidgats till att även omfatta beslut av förvaltningsutskottet eller annan nämnd. Tidigare var det endast möjligt att överklaga landstingsrepresentationens avgöranden. Vidare försvann kommuns klagorätt i fråga om landstings beslut, endast landstingsmedlem kunde nu överklaga. Till sist förkortades besvärstiden från sextio dagar till tre veckor, en förändring som syftade till att skapa en enhetlig besvärsprocedur i kommun och landsting.[76]

Revisionsinstitutet behandlades inte alls i propositionen till 1954 års landstingslag. Där hänvisas endast till förarbetena till 1953 års kommunallag. Förändringarna av den kommunala revisionen som kom till stånd 1953 för kommunerna upprepades således ett år senare inom landstingets organisation.[77]

3.7. 1977 års kommunallag

Den kommunallagsutredning som tillsattes 1974 hade bl.a. i uppgift att skapa en enhetlig kommunallag för landsting och primärkommun samt anpassa lagstiftningen till moderna förhållanden.[78] Eftersom denna lag skulle ersätta de tre lagar som reglerade den kommunala verksamheten i primärkommun, landstingskommun och Stockholms kommun var det naturligt att denna övergripande författning fick karaktär av ramlag.[79]

Det ansågs, i propositionen, att kommunerna måste ges möjlighet att följa med i de snabba förändringar som det moderna industrisamhället genomgår, och därför måste den nya kommunallagen ge en ökad handlingsfrihet. Kommunerna bör ha möjlighet att anpassa verksamheten till de speciella förhållanden som råder just där. Med denna ökade

[74] Se prop.1954:119 s. 95f.
[75] Prop. 1953:210 s. 53 och prop. 1954:119 s. 120.
[76] Prop. 1954:119 s. 117 och 120.
[77] Prop. 1954:119 s. 112f.
[78] SOU 1974:99 s. 41, 67ff.
[79] Prop. 1975/76:187 s. 3.

handlingsfrihet skulle också följa ett ökat ansvar. Det mesta av detaljregler skulle nu sopas bort ur kommunalregleringarna.[80]

Mellan 1953 års och 1977 års kommunallag genomfördes ännu en omfattande kommunindelningsreform. Välfärdsstatens utveckling ställde nya krav på kommunerna och verksamheten inom exempelvis områden som skola och hälsovård ökade. Kommunernas nya uppgifter krävde kommuner av viss storleksordning. De mindre kommunerna hade svårt att ekonomiskt fullgöra dessa uppgifter. 1974 var kommunindelningsreformen genomförd. Antalet primärkommuner minskade från 1006 till 278. Denna andra stora kommunsammanslagningsreform innebar förändrade förutsättningar för den kommunala verksamheten.[81]

De sista decennierna hade antalet förtroendevalda i kommunerna minskat drastiskt till följd av kommunsammanslagningarna. I vissa kommuner hade antalet halverats, och detta ökade avståndet mellan förtroendevalda och kommunmedlemmarna. Det var inte längre vanligt att den enskilde kommunmedlemmen personligen kände någon förtroendevald, vilket ansågs inverka menligt på den kommunala demokratin. En princip bakom 1977 års kommunallag blev därför att den representativa demokratin måste utvecklas och informationsutbytet mellan folkvalda och kommunmedlemmar måste öka.[82]

I förarbetena till lagen diskuteras det mycket om kommunal demokrati och hur den ska kunna förbättras. Kommunaldemokratin och de förtroendevaldas situation får stor plats i lagstiftningsarbetet och en rad förslag läggs fram. Bl.a. innebär den nya lagen att man har rätt till ledighet från sin anställning för att fullgöra ett kommunalt förtroendeuppdrag. Syftet är att bredda rekryteringsgruppen och ge de förtroendevalda en mer representativ sammansättning.[83] En annan förändring för att förbättra demokratin var att den nya lagen skulle ge ett snabbare genomslag efter val till kommunfullmäktige. Tidigare kunde den gamla majoriteten besluta om nästkommande års budget innan den trädde tillbaka för den nya majoriteten. Det ansågs mycket otillfredsställande och lagen ändrades så att den nya majoriteten tillträdde första november istället för som tidigare den första januari och på så vis fick besluta om budgeten för det nästkommande året. Den nya majoriteten var inte

[80] Prop. 1975/76:187 s. 220.
[81] Se SOU 1961:9 och prop. 1961:180. En historisk översikt ges i SOU 1978:32 s. 57–59.
[82] Prop. 1975776:187 s. 224f.
[83] Prop. 1975/76:187 s. 228f.

längre bunden av den gamla majoritetens budgetbeslut, vilket ansågs vara en vinst ur demokratisynpunkt.[84]

De beslutande organens arbetsformer påverkades av reformen. Nya regler infördes för att effektivisera arbetet och förbättra det ur demokratisk synvinkel. En av nyheterna var motionsinstitutets förändring. Tidigare fanns ingen klar tidsgräns för när en väckt motion måste tas upp i fullmäktige utan det kunde i vissa fall gå flera år innan den diskuterades i fullmäktige. Motionen kunde då av naturliga skäl förlorat sin aktualitet och vara tämligen meningslös. Den nya kommunallagen slog fast att en väckt motion måste behandlas i fullmäktige inom ett år. Motionsinstitutet skulle på så vis få en mer politisk karaktär än tidigare. Minoriteten skulle tydligare kunna markera var den stod i förhållande till majoriteten, vilket ökade informationsflödet till massmedia och allmänheten, och det skulle i sin tur öka den kommunala demokratin.[85]

Revisionsbestämmelserna i 1953 års lag hänför sig till största delen till den kommunallagsöversyn som gjordes 1930. Bestämmelserna var allmänt skrivna och gav därför liten ledning för de kommunala revisorerna. 1974 års utredning föreslog därför att revisionen skulle få ett eget kapitel för att *"markera revisionens oberoende ställning och självständighet"* gentemot förvaltningsorganen.[86] Utredningen konstaterade att revisionsarbetet hade förändrats i takt med den kommunala förvaltningens expansion och kommunsammanläggningar. Revisorernas uppgift bestod numera till största delen av förvaltningsrevision, vilket bl.a. innebar att effektiviteten hos förvaltningen granskades.[87] Revisionsarbetets nya inriktning skulle naturligtvis avspeglas i lagens utformning, dock utan att lagen detaljreglerade arbetet. Ramlagskaraktären skulle bibehållas, då detta gav kommuner av olika storlek möjlighet att anpassa revisionsarbetet efter sina behov. Utredningen föreslog därför att bestämmelsen om revisorernas uppgifter skulle skrivas allmänt, så att lagtexten inte gav intryck av att endast räkenskapsgranskning skulle bedrivas. Förvaltningsrevisionens vikt skulle framhävas, och för att ge ytterligare tyngd åt denna föreslogs också en regel som skulle innebära en skyldighet för nämnderna att utlämna upplysningar till revisorerna.[88] De ovan nämnda förslagen skulle alltså understryka den kommunala revisionens ökade betydelse i lagen.

Tidigare utsågs revisorerna för ett år i taget. Den nya kommunalla-

[84] Prop. 1975/76:187 s. 277–284.
[85] Prop. 1975/76:187 s. 244–246.
[86] SOU 1974:99 s. 328.
[87] SOU 1974:99 s. 327. Se vidare om förvaltningsrevision i avsnitt 6.4.
[88] SOU 1974:99 s. 337.

gen införde en mandatperiod som var lika lång som fullmäktiges Motivet anges vara att förstärka revisionens effektivitet som kontrollinstrument och ge möjlighet till granskning av flerårsprojekt.[89] Revisionens förändrade uppgifter, där redovisningsrevisionen får träda tillbaka till förmån för förvaltningsrevisionen, ställer krav på utökad längd på uppdraget. Granskning av räkenskaperna är en verksamhet som naturligen bedrivs årsvis, medan utvärdering av förvaltning många gånger utsträckes i tid.[90]

Valbarhetsvillkoren för revisorerna förändrades. Tidigare kunde personer som inte var kommunmedlemmar väljas till revisor. 1977 års kommunallag ändrade det och medlemskap uppsattes som valbarhetskrav. Det gamla motivet till att inte endast medlemmar kunde inneha revisorsuppdrag var att fullmäktige skulle ha möjlighet att tillföra kompetens utifrån. 1974 års kommunallagsutredning konstaterade att detta inte var nödvändigt eftersom de flesta av fullmäktige utsedda revisorer numera biträddes av sakkunniga.[91] Valbarhetskretsen begränsades därför till de egna medlemmarna.

För att de allmänna reglerna om revision skulle kunna tillämpas praktiskt tillkom en helt ny regel som skulle ge fullmäktige möjlighet att skapa ett mer detaljerat regelverk, ett revisionsreglemente. Ett sådant reglemente skulle anpassa revisionen till de olika kommunernas behov.[92] Departementschefen instämde, det förelåg ett behov att fylla ut de allmänna regler som nu tillskapades.[93] Han ansåg även att förvaltningsrevisionens ökade betydelse borde främjas. Han ville att lagtexten förmedlade en föreställning om detta.[94] I övrigt fann han utredningens förslag genomtänkta och motiverade. Det beklagades dock i propositionen att de problem som uppstod vid revision av specialreglerade nämnder inte kunde lösas genom lagstiftning.[95] Förhållandet mellan den specialreglerade verksamheten och revisionen var fortfarande olöst.[96]

[89] Se SOU 1974:99 s. 332 f. I betänkandet redogörs även för en historik angående revisorsuppdragets längd, då frågan tidigare varit uppe till diskussion, bl.a. i samband med förändring av uppdragslängden hos Riksdagens revisorer. Se vidare SOU 1974:99 s. 329 f.

[90] Se Frieberg 1963 s. 863.

[91] SOU 1974:99 s. 333 f. Även kommunsammanslagningarna var ett argument, dvs. kommunmedlemmarna utgjorde numera en så stor skara att det rimligen borde finnas sakkunniga att utse till uppdraget där.

[92] SOU 1974:99 s. 344 f.

[93] Prop. 1975/76:187 s. 537.

[94] Prop. 1975/76:187 s. 532.

[95] Prop 1975/76:187 s. 533

[96] Den nuvarande kommunallagen innehåller dock ett stadgande, 9:8 KL, som reglerar förhållandet till den specialreglerade verksamheten. Se vidare avsnitt 7.4.

3.8. Summering

Denna avslutande diskussion tar sikte på de kommunalrättsliga revisionsreglernas utveckling. Avsikten är att ge en översiktlig bild av revisionens utveckling och förändring. Avsnittet avslutas med en kort beskrivning av den senaste kommunallagsreformen.

Det lokala självstyret i Sverige står på en stadig historisk grund. Socknen, som är föregångaren till kommun och landsting, kan spåras så långt som till medeltiden och den kan även ha förkristna rötter. Det kyrkliga inflytandet i den historiska utvecklingen är tydligt. Sockenstämman, med församlingsprästen i spetsen, behandlade på 1600- och 1700-talen i stor utsträckning kyrkliga spörsmål. Samhällsutvecklingen på 1800-talet tvingade fram en ny form av lokalt självstyre som kunde hantera de krav på en utvidgning av socknens verksamhet som ställdes. 1817 och 1843 års förordningar om lokalt självstyre är en del i den process som leder fram till 1862 års förordningar som lägger grunden för den organisation vi känner idag.

I takt med att kommunernas uppgifter ökade växte den ekonomiska förvaltningen. Den alltmer komplexa förvaltningen krävde ett kontrollinstrument, den kommunala revisionen utvecklades och uppgifterna förändrades. Lagregleringen av revisionen var från början mycket blygsam. 1930 års översyn av kommunallagarna medförde bl.a. att revisorerna valdes för granskning av nästföljande års verksamhet. Det var en viktig förändring eftersom de då kunde granska den fortlöpande verksamheten och ge goda råd till nämnderna. Revisionen blev både ett kontroll- och rationaliseringsinstrument.

1953 års kommunallag innebar att lands- och stadskommuner kom att lyda under samma kommunallag. Kommuntyperna ansågs dock fortfarande vara så olika att revisionsreglerna inte kunde göras för detaljerade. Kommunernas skiftande revisionsbehov gjorde att denna reglering fick karaktären av ramlag. De nya revisionsreglerna gjorde ett förtydligande i fråga om revisorernas verksamhetsområde. De statliga medel som kommunala organ förvaltade skulle granskas av kommunrevisorerna. Vidare gavs tydligare regler angående revisionsberättelsen. Den skulle numera innehålla specifika uttalanden om anmärkningar och ansvarsfrihet. På så vis ökade revisionsberättelsens kvalitet som fullmäktiges beslutsunderlag.

1977 års kommunallag medförde att kommun och landsting reglerades av samma lag. Avsikten med lagen var att ge dessa båda organ en möjlighet att anpassa sig till de snabba förändringar som man ansåg präglade samhället. Det skulle ske med en lag som i stor utsträckning hade karaktär av ramlag. De allmänt hållna bestämmelserna skulle ge

en flexibilitet i både organisation och verksamhet. Revisionen gavs en ökad betydelse. Revisionsreglerna samlades i ett eget kapitel för att markera dess självständighet och oberoende. Kommunens revisorer utförde till största delen förvaltningsrevision istället för som tidigare räkenskapsgranskning. Denna utveckling ansågs vara positiv av lagstiftaren och därför skrevs lagrummet som reglerade revisorernas uppgifter om. Den nya regeln var allmänt hållen så att revisorerna inte skulle begränsas av lagen som tidigare hade gett intryck av att den revisionella uppgiften var räkenskapsgranskning.

Kommunsammanslagningsreformerna där antalet kommuner minskar från ca 2600 till 280 förändrar revisionens förutsättningar. Den kommunala verksamheten blir mer komplex och växer i omfattningen. Den ökade kommunstorleken är en väsentlig förändringsfaktor då revisionens utveckling beaktas.

Sammanfattningsvis kan sägas att den kommunalrättsliga regleringens utveckling präglas av en övergång från detaljregleringar med olika lagar för olika typer av organ för lokalt självstyre till en gemensam lag. Även om många förändringar ägt rum är det ändå tydligt att dagens kommunallag är fast förankrad i 1862 års förordningar om lokalt självstyre. En stor del av bestämmelserna ser idag ut som de gjorde för 130 år sedan. Debatten kring 1862 års reform är aktuell också idag. Argumenten för ett ökat kommunalt självstyre eller för ökad statlig kontroll är desamma nu som då.

Särskilt tydlig blir det historiska arvet då revisionsinstitutet granskas närmare. De grundläggande bestämmelserna om kommunal revision har förändrats mycket lite sedan början på detta sekel. Revisionsreglernas karaktär av ramlag har bestått sedan 1862, då det endast stadgades att revisorer skulle finnas. Trots detta har den kommunala revisionen utvecklats från den rena siffergranskningen till en mer sakinriktad granskning, förvaltningsrevision. En väsentlig faktor är även revisorsuppdragets karaktärsförändring, från årsvis vald siffergranskare till förtroendevald med uppdrag att granska och utvärdera, i princip hela verksamheten, under en mandatperiod sammanfallandes med fullmäktiges. Den kommunala revisorn har förändrats, från att vara en granskare av räkenskaperna med tjänstemannaliknande ställning, till en förtroendevald med komplexa granskningsuppgifter som går långt utöver den ursprungliga, räkenskapsgranskande funktionen.

Kommunernas alltmer komplexa ekonomiska förvaltning samt revisionens förändrade inriktning har lett till en ökad betydelse av den kommunala revisionen. Den anses numera vara ett viktigt kommunal-

demokratiskt instrument.[97] Denna förändring av institutets betydelse innebär dock inte att den historiska bakgrunden kan ignoreras. För att förstå vissa bestämmelser i den moderna kommunalrättsliga regleringen är det nödvändigt att besitta vissa rättshistoriska insikter.

Denna rättshistoriska bakgrund leder fram till den nu gällande kommunallagen. 1991 års kommunallag medförde en rad förändringar som innebär att andra förutsättningar gäller för dagens kommunrevision. Här ska pekas på de väsentligaste förändringarna som påverkar komunrevisionen.[98]

- Friare organisation, kommunen får större frihet att bestämma organisationens utseende.
- Införande av högre grad av målstyrning.
- Individuellt ansvar för nämndledamöter.

Dessa tre faktorer är de som tydligast åstadkommer en ökad betydelse av revisionen. Organisationsfriheten och målstyrningen ställer krav på en effektiv kontroll och granskning. Det individuella ansvaret är en skärpning av ansvarsbilden och visar lagstiftarens vilja att ge ökade möjligheter till ansvarsutkrävande. Revisionen har där en central roll. Andra förändringar har också betydelse för ett ökat intresse av en effektiv revision. Exempelvis det stora antalet kommunala företag, som ger den kommunala organisationen ett splittrat utseende. Nämndernas insyn i och kontroll över dessa företag är begränsad och revisorerna har då en viktig roll att spela. Skärpta krav på god ekonomisk hushållning spelar även en roll. Revisorernas uppdrag blir med det som bakgrund än viktigare. Även övergången från specialdestinerade till generella statsbidrag ställer nya krav på kontroll och granskning av den kommunala verksamheten.[99]

Avslutningsvis kan därför sägas att den kommunala revisionens betydelse har ökat och den senaste kommunallagsreformen visar vikten av förekomsten av ett effektivt och välfungerande revisionsorgan i den kommunala organisationen.

[97] Se exempelvis titeln på Kommunrevisionsutredningens betänkande
[98] För en sammanfattning av reformen se prop. 1990/91:117 s. 3 f.
[99] Se vidare om målen med övergången till generella statsbidrag i SOU 1991:98 s. 155 f.

4. Om revision och revisionsbegreppet

4.1. Inledning

Revisionsverksamhet bedrivs i princip i alla samarbetsorgan. Från privaträttsligt reglerade aktiebolag och ekonomiska föreningar till den offentligrättsligt reglerade Riksdagen.[1] Även inom den Europeiska unionen finns stadgade krav på revision av verksamheten.

I artikel 188a EU-fördraget stadgas att revision av unionens räkenskaper ska göras och för denna uppgift finns Revisionsrätten.

I 12:7 RF stadgas att Riksdagen väljer inom sig revisorer att granska den statliga verksamheten. Det är således riksdagsmän som väljs till detta uppdrag. Revisorerna utgör Riksdagens granskningsorgan i förhållande till den statliga verksamheten. Riksrevisionsverket är Regeringens motsvarighet. De båda kontrollorgan har likartade uppdrag och befogenheter. Den viktigaste skillnaden är uppdragsgivaren.

För kommunerna finns ett lagstadgat krav på revision. I 3:8 och 9:1 KL stadgas att det ska finnas revisorer till granskning av kommunens och landstingets verksamhet.

Vidare finns inom privaträttsligt reglerad verksamhet vanligen ett krav på revision. I aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser finns ett absolut krav på revision. Handelsbolag och enkla bolag har skyldighet att ha revisor om verksamheten överstiger viss storlek.[2] I ideella föreningar finns ofta revisor även om inget rättslig krav därpå existerar. Vanligen handlar det om stora föreningar, exempelvis politiska partier och intresseorganisationer.

Det är tydligt att revision utförs i praktiskt taget samtliga rättsliga samarbetsorgan i det svenska rättssystemet. Revisionen fyller ett grundläggande behov av granskning och kontroll av den verksamhet som organet bedriver. Revisionens omfattning och revisorernas be-

[1] Det är inte självklart att Riksdagens verksamhet granskas. Riksdagens revisorer är inte i första hand satta att granska den verksamhet som utförs av Riksdagen. Den statliga verksamheten är det primära granskningsområdet. Emellertid torde det innefatta, åtminstone indirekt, Riksdagens verksamhet.

[2] Se avsnitt 8.4. om revision i privaträttsliga associationsformer.

fogenheter skiftar men klart är att existensen av revision utgör en gemensam nämnare vad avser dessa organ.

Förekomsten av revision tyder på ett djupt förankrat behov av granskning och kontroll i dessa organisationsformer. Frågan är vad som grundar ett sådant revisionsbehov. Offentlig och privat verksamhet bär på djupgående skillnader men ändå verkar ett likartat behov av revision uppstå. En rimlig frågeställning är om det finns olika typer av revision och i så fall vilka skillnader som finns. Frågeställningen implicerar att revisionsbehoven är olikartade i skilda typer av verksamhet.[3]

I kapitlet behandlas inledningsvis revisionsbegreppet i avsnitt 4.2. Sedan följer en diskussion kring revisionens oberoende i avsnitt 4.3. I avsnitt 4.4. diskuteras utvärdering och revision. Sedan, i avsnitt 4.5., diskuteras revision i offentlig verksamhet. Kapitlet avslutas med en uppsamlande diskussion i avsnitt 4.6.

Kapitlet avser bl.a. att ge svar på frågor som: "Vad är revision?", "När uppstår ett revisionsbehov och varför?", "Finns grundläggande skillnader och likheter mellan revision av privat, statlig och kommunal verksamhet?" I kapitlet läggs grunden för den fortsatta diskussion kring revision som ett särskilt problemområde och de grundläggande förutsättningarna för en utvärdering av det kommunala revisionsinstitutet.[4]

4.2. Revisionsbegreppet

4.2.1. Inledning

Ordet "revision" härstammar från det latinska ordet *revidere* som betyder att se tillbaka.[5] Den ursprungliga betydelsen av ordet ger en tydlig bild av hur revision uppfattades tidigare. Den skulle vara en efterhandskontroll, en tillbakablick på verksamhet, åtgärder och beslut. En enkel definition av revision är att den är ett slags undersökning.[6] Denna definition är dock för vid och föga upplysande.

För att kunna ge "revision" ett närmare innehåll krävs inledningsvis att två faktorer beaktas. *Den första* är att revision är ett både vagt och

[3] De senaste decenniernas utveckling av den s.k. miljörevisionen, där verksamhetens implikationer på människa och miljö utvärderas, har medfört att ytterligare en typ av revision tillskapats. Se t.ex. lag (1994:1596) om frivillig miljöstyrning och miljörevision samt därtill hörande förordning (1995:294). Författningarna bygger på Rådets förordning (EEG) nr 1836/93.

[4] I kapitel 12 genomförs denna utvärderande diskussion.

[5] Moberg 1986 s. 21.

[6] Flint 1988 s. 14.

mångtydigt begrepp. Det är svårt att ge en slutgiltig definition som avgränsar revision från annan verksamhet. Det kan exempelvis ibland vara svårt att skilja på rollen som konsult i ekonomiska frågor och revisorsrollen. Dessutom förändras begreppet och ändrar betydelse i takt med utvecklingen inom verksamhetsområdena. Mångtydigheten ligger däri att begreppet har olika betydelse inom olika områden. Det gäller även rent rättsligt. Revision i kommunallagens mening är inte detsamma som i aktiebolagslagen eller regeringsformen.[7] Vid en diskussion av begreppet är det därför av vikt att det relevanta rättsområdet hålls i minnet. *Den andra* faktorn av betydelse är syftet med revisionen. För att närmare kunna ge en korrekt beskrivning av revision är det nödvändigt att syftet diskuteras. Detta syfte har ett starkt samband med revisionens intressenter. Om intressenten är erkänd av rättsordningen utformas revisionen så att denne får sina intressen tillgodosedda. Det är således väsentligt att identifiera kretsen av intressenter.

Det faktum att "revision" har olika betydelser i de olika regelverken skulle kunna innebära att varje jämförelse blir meningslös. Den välreglerade bolagsrevisionen framstår som väsensskild från stats- och kommunrevision. Det finns emellertid grundläggande gemensamma nämnare som gör en jämförelse meningsfull och det grundläggande och ursprungliga syftet med revisionen är i princip detsamma för alla tre revisionstyperna; att informera huvudmannen om uppdragstagarens prestation.

Innebörden av "revision" är svår att fastställa trots att begreppet används i regleringen av de flesta organisationsformer. Ofta likställs revision med granskning. Exempelvis stadgas i 9:7 KL att revisorerna ska *granska* den verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden och i 10:3 ABL stadgas att revisorerna ska *granska* bolagets årsredovisning, räkenskaperna samt bolagsledningens förvaltning. Det finns anledning att närmare syna revisionsbegreppet för att undersöka vad revision egentligen innebär. Detta görs i avsnitt 4.2.2. I avsnitt 4.2.3. analyseras behovet av revision. I vilka situationer är det nödvändigt med revision? Frågan anknyter till diskussionen kring revisionsbegreppet. Slutligen, i avsnitt 4.2.4., presenteras och diskuteras s.k. intressentmodeller där olika kategorier av revisionsintressenter närmare granskas.

[7] Se 9 kap. KL, 10 kap. ABL och 12:7 RF.

4.2.2. Revisionens innebörd

När begreppet "revision" diskuteras är det ofrånkomligt att andra, liknande begrepp aktualiseras. Det gäller i synnerhet i fråga om revision av offentlig verksamhet. I sådana sammanhang används gärna "utvärdering". Utvärdering och revision är dock inte samma sak ens i offentlig verksamhet och begreppen skiftar i betydelse både tids- och kontextmässigt.[8] En definition är att utvärdering avser offentlig politik och ett *"studium av genomförande, slutprestationer och utfall av i förfluten tid beslutade offentliga åtgärder"*.[9] Tydligt är att "revision" är ett vidare begrepp än "utvärdering". Det sistnämnda utgör snarast en del av revisionsverksamheten. Ytterligare begrepp som bör nämnas är "uppföljning" och "effektmätning" som utgör utvärderingens två delar.[10] Dessa begrepp, med "utvärdering" som huvudbegrepp är närmast att hänföra till vad som här benämns förvaltningsrevision, vilket vid sidan av redovisningsrevisionen är revisionens två delar.[11] Dessa olika delbegrepp av revision i offentlig verksamhet tyder på att den är olikartad revision i privat verksamhet. Definitionen av utvärdering såsom avseende offentlig politik påvisar det faktum att revision inom offentlig verksamhet skiljer sig från revision inom det privata.[12]

Litteraturen om ämnet "revision" är till överväldigande delen inriktad på revision i privaträttsligt reglerade subjekt och då främst revision av aktiebolag, fortsättningsvis bolagsrevision. Sådan revision är välreglerad och omskriven vilket bl.a. har sin förklaring i att det finns särskilda branschorgan vars uppgift det är att fylla ut lagregleringen av revision genom rekommendationer. För att finna framställningar av revisionsteoretisk natur är det nödvändigt att undersöka den anglosaxiska revisionslitteraturen. En amerikansk definition av revision framförd av H. F. Stettler ser ut på följande sätt:[13]

> Broadly speaking, auditing may be defined as an objective systematic

[8] Se exempelvis Vedung i Ds 94:117 s. 14 och 23–26 där olika statsinstitutioners syn på begreppet redovisas.
[9] Ds 94:117 s. 14.
[10] Även andra begrepp används, t.ex. "resultatanalys". Se Ds 94:117 s. 23 f. Det har även i diskussionen kring revisionens oberoende hävdats att "uppföljning" är en mer korrekt benämning på de organs verksamhet som inte kan hävda sitt oberoende. Revision bör vara oberoende och uppföljning sker internt. Berggren 1984 s. 59.
[11] Se avsnitt 6.4. om kommunrevisionens uppgifter och indelningen av dessa uppgifter i en redovisnings och en förvaltningsrevisionell del.
[12] Termerna "offentlig" och "privat" avser endast regleringen av verksamheten. Ett statligt eller kommunalt aktiebolag sorterar således in under "privat verksamhet".
[13] Stettler 1982 s. 3.

review process that involves selecting and evaluating evidence for the purpose of either

A. Ascerting the reliability of reported financial information in terms of its
   1. Correspondence with the underlying economic events being accounted for and reported, and
   2. Conformity with generally accepted principles for recording and reporting such events, or

B. Appraising activities from the standpoint of
   1. The adequacy and effectiveness of controls established over the activities,
   2. The efficiency with which the activities are carried out, and
   3. The effectiveness of the activities in accomplishing stated objectives.

Det är tydligt att Stettlers definition utgår från syftet med revision. Ett koncentrat av Stettler ger att: *revision är en objektiv, systematisk granskningsprocess med syfte att utvärdera information och/eller aktivitet.* Enkelt uttryckt innebär det att revisionen kan delas in i två delar; informationsrevision och aktivitetsrevision. Inom bolagsrevisionen benämns dessa delar *redovisningsrevision*, där den ekonomiska informationen granskas, och *förvaltningsrevision*, där bolagsledningens aktivitet granskas.[14]

Den teoretiska bakgrunden till revision som fenomen är i litteraturen svårfångad. Revisionsbegreppets materiella betydelse är betydligt mer omdiskuterad. Diskussionen avser emellertid fortfarande endast den privaträttsliga sfären. Begreppet har utsatts för en rad definitioner.[15] Som exempel kan nämnas en dansk definition från femtiotalet: *"Ved Revision forstaar vi den planmaessige Behandling af et foreliggende Regnskabsmateriale for at undersöge, om det, bedömt ud fra sine egne Forudsaetninger, er rigtigt eller i modsat Fald, hvilke Urigtigheder der er."*[16]

Andenaes menar att revision kan ses som en samlad beteckning på en rad kontrollhandlingar med gemensamma drag. De särskilda drag han menar kännetecknar revision är följande fyra:[17]

1. Kontroll av räkenskaperna
2. Kontrollen är efterföljande
3. Den som utför uppgiften ska ha en oavhängig ställning
4. Arbetet ska utföras planmässigt

[14] Även "löpande revision" bör nämnas som en del av revisionen: Den innebär att revisorn gör stickprov under det löpande året.
[15] Se Moberg 1986 s. 21 f. där en rad definitioner från olika författare anges.
[16] Petersen 1953 s. 11.
[17] Andenaes via Moberg 1986 s. 21.

För att detta ska passa in på dagens revision behöver punkterna utvidgas till att även omfatta granskning av förvaltningen samt att kontrollen även kan vara framåtriktad. De grundläggande dragen, dvs. *planmässig oberoende kontroll*, för revisionen framkommer dock tydligt.[18] De redovisade definitionerna avser i första hand bolagsrevision och revision i andra privaträttsliga subjekt. Tyngdpunkten kan där sägas ligga i kontroll av räkenskaperna, dvs. redovisningsrevision. I offentlig verksamhet är förhållandet ett annat. Revision i sådan verksamhet kan också betecknas som planmässig och oberoende kontroll. Huvuduppgiften är emellertid inte att kontrollera räkenskaperna utan här är det förvaltningsrevisionella elementet tongivande.

All revisionsverksamhet innehåller en del som innebär att räkenskaperna granskas. Det är den klassiska revisionsuppgiften, en efterhandsgranskning av räkenskaperna. Tidigare benämndes det siffergranskning eller räkenskapsrevision. Nu är redovisningsrevision den vanliga beteckningen. Utvecklingen har dock tillfogat ytterligare en del till detta och det är granskning av förvaltningen. Förvaltningsrevisionens innebörd skiljer sig åt mellan offentlig och privat revision. Som ovan sagts innebär förvaltningsrevision i privat verksamhet en kontroll av ledningens, t.ex. VD och styrelse i aktiebolag, skötsel av förvaltningen. Det handlar särskilt om kontroll av felaktigheter eller olagligheter som kan leda till ansvar för de berörda. Det är främst en efterhandskontroll av förvaltningen. I offentlig verksamhet innebär det att effektivitet, ändamålsenlighet samt överensstämmelse med överordnade beslut kontrolleras. Revisionen har då en framåtsyftande karaktär där ett förbättrande av verksamheten är målet.[19]

En av de stora revisionsteoretikerna är D. Flint.[20] Han har ställt upp ett antal postulat om revision i allmänhet. Dessa *basic postulates* ger en god bild av revisionen och hur den bör uppfattas. Flints postulat kommer till viss del att användas i den fortsatta framställningen varför det är nödvändigt att återge dessa i sin helhet.[21]

1. The primary condition for an audit is that there is either:
   a. a relationship of accountability between two or more parties in the sense that there is a duty of acceptable conduct or performance owed by one party to the other party or parties;

[18] Moberg 1986 s. 21 f.
[19] Med förbättring avses då ökad överensstämmelse med överordnade beslut. I kommunal verksamhet är det vanligen en fråga om att följa fullmäktiges beslut. Följsamhet, reliabilitet, är ett egenvärde även om det rent objektivt kanske inte leder till en förbättrad verksamhet.
[20] David Flint, Emeritus Professor of Accountancy at the University of Glasgow.
[21] Flint 1988 s. 21–23.

b. a need by some party to establish the reliability and credibility of information for which they are responsible which is expected to be used and relied on by a specified group or groups of which the members may not be constant or individually identifiable, producing constructively a relationship of accountability;

c. a public interest dimension to the quality of the conduct or performance of some party, resulting in a situation of public accountability; or

d. a need or a desire to establish the authenticity of information given or statements made by some party which are intended to or are likely to influence the actions of unspecified members of the general public or a section of it, producing constructively a situation of public accountability.

2. The subject matter of accountability is too remote, too complex and/or of too great significance for the discharge of the duty to be demonstrated whitout the process of audit.
3. Essential distinguishing characteristics of audit are the independence of its status and its freedom from investigatory and reporting constraints.
4. The subject matter of audit, for example conduct, performance or achievement, or record of events or state of affairs, or a statement or facts relating to any of these, is susceptible to verification by evidence.
5. Standards of accountability, for example of conduct, performance, achievement and quality of information, can be set for those who are accountable; actual conduct, performance, achievement, quality and so on can be measured and compared with those standards by reference to known criteria; and the process of measurement and comparision requires special skill and the exercise of judgement.
6. The meaning, significance and intention of financial and other statements and data which are audited are sufficienly clear that the credibility which is given thereto as a result of audit can be clearly expressed and communicated.
7. An audit produces an economic or social benefit.

Flints sju postulat är till viss del allmängiltiga och kan appliceras på revision både i privatägda företag och offentliga organisationer.[22] De kan därför tjäna som en teoretisk utgångspunkt även om de behöver modifieras för att kunna vara verktyg i den fortsatta framställningen och analysen. Flints postulat berör delvis när behovet av revision föreligger vilket är den fråga som behandlas i nästföljande avsnitt.

[22] Se Flint 1988 s. 19 och 24. Det är också Flints utgångspunkt, att diskussionen i framställningen ska vara en allmän diskussion kring revision i olika verksamhetsformer.

4.2.3. Behovet av revision

Ett klargörande av vad revision närmare innebär medför emellertid inte att det tydliggörs i vilka situationer revision är nödvändigt. För en fullständig förståelse av revisionsbegreppet krävs att det sätts in i sitt sammanhang, att den *sociala funktionen* klargörs. I doktrinen har det uttryckts på följande sätt:

"The function has evolved in response to a perceived need of individuals or groups in society who seek information or reassurance about the conduct or performance of others in which they have an acknowledged and legitimate interest: it exists because the interested individuals or groups are unable for one or more reasons to obtain for themselves the information or reassurance they require."[23]

Citatet ger inte mycket ledning vad gäller revisionsbegreppets innehåll. Det är dock en god beskrivning av uppkomsten av *behovet* av revision. Revisionen fyller således det behov av information eller försäkran om andra aktörers uppförande eller prestationer som uppstår då flera aktörer interagerar. Revisionsbehovet bygger på att den informationssökande aktören, intressenten, har ett legitimt informationsbehov som han inte kan tillfredsställa själv. Ett tecken på att ett informationsbehov är legitimt, i den mening att det är erkänt av rättsordningen, är att redovisningsskyldighet för uppdragstagaren föreligger. Intressentens oförmåga att själv informera sig är vanligen orsakad av verksamhetens komplexitet.

> Ett exempel klargör detta: Ett ombud får i uppdrag av huvudmannen att för huvudmannens räkning införskaffa en bil av märket Skoda. Maximalt pris anges till 42 000 kr. Eftersom huvudmannen blir bunden av det avtal som ingås av ombudet har huvudmannen ett legitimt intresse av information angående ombudets prestation.[24] Transaktionen är dock så enkel att huvudmannen själv kan undersöka saken. Han kan exempelvis tala med ombudet och säljaren av bilen. Det föreligger därför inget behov av revision trots att ett legitimt informationsbehov finns. Om det däremot är fråga om ett aktiebolag med ett antal tusen anställda och följaktligen omfattande verksamhet är det svårt eller omöjligt för huvudmännen, aktieägarna, att informera sig om bolagsledningens, uppdragstagarnas, prestationer. Verksamheten är därtill alltför komplex. Ett legitimt in-

[23] Flint 1988 s. 14 f.

[24] Ett intresse erkänt av rättsordningen i 18:1 HB och 7 § Lag om kommission (1914:45). Där stadgas att ombudet är redovisningsskyldig inför huvudmannen angående vilka avtal som slutits och uppdragets utförande i övrigt.

formationsbehov finns dock som behöver tillfredsställas.[25] Revision är därför nödvändig.

Relationen mellan aktörerna kan huvudsakligen beskrivas i termer av huvudman-uppdragstagare.[26] Huvudmannen har givit uppdragstagaren i uppdrag att utföra viss uppgift. Exempelvis utser bolagsstämman styrelse och VD att svara för bolagets organisation och förvaltning av dess angelägenheter och kommunfullmäktige utser nämnder att bl.a. sköta förvaltningen. Huvudmannen har då ett intresse av att erhålla information om uppdragets utförande. Huvudmännen utgör därför en självklar intressentgrupp. Det är i första hand för huvudmännens räkning som revisionen utförs. Den samhälleliga utvecklingen, särskilt då företag med omfattande verksamhet fått ökad betydelse socialt och politiskt, har medfört nya krav på revisionen och fler intressentgrupper har vuxit fram. Exempelvis har staten ett intresse av att iaktta det allmännas intresse och arbetstagargrupper har intresse av att skydda arbetstillfällen.[27] Kretsen av intressentgrupper är därför inte alltid lätt att identifiera och den revisor som endast betraktar huvudmannen som sin klient *"understand neither the nature of the concept of accountability nor the social function of the audit"*.[28]

Med bakgrund av det ovan sagda är det möjligt att söka slå fast vad som i denna framställning avses med revisionsbehov och när det uppträder. Diskussionen syftar fortfarande till allmängiltighet.

Den första och grundläggande förutsättningen för revision är att två aktörer interagerar i roller av huvudman och uppdragstagare. Uppdragstagaren är ansvarig inför huvudmannen för den uppgift han utför.[29] Ansvaret kan exempelvis manifesteras i en lagstadgad redovisningsskyldighet. Förekomsten av rättsligt ansvar är grundläggande.[30] Den andra förutsättningen är att huvudmannen inte har möjlighet att själv informera sig om och värdera uppdragstagarens uppträdande.

[25] Bolagsledningens redovisningsskyldighet inför aktieägarna, bolagsstämman, stadgas bl.a. i 9:22 ABL.
[26] Se Fant som använder begreppen "huvudman" och "agent" för att beskriva det kontraktuella förhållandet mellan aktiebolagets ägare och bolagsledning. Fant s. 13 f.
[27] Se Flint s. 15 f.
[28] Flint s. 16.
[29] Det är det rättsliga ansvaret som här är av intresse. Jämför Flint som räknar upp en rad olikartade förhållanden där han menar att revision är nödvändig. Exempelvis då information behöver vara trovärdig, revisorn får då ett slags notarius publicus-funktion. Flint använder begreppet "accountability" i en rad olika betydelser varav rättslig ansvarighet är en. Se Flint s. 20–41, ssk s. 24 f.
[30] Det avser förhållandet mellan huvudman – uppdragstagare, vilket utesluter exempelvis förhållandet mellan den förtroendevalde och väljarna.

Den bakomliggande orsaken kan exempelvis vara uppdragets komplexitet eller omfattning. Huvudmannens *otillräcklighet* i informationshänseende är därför en förutsättning. Dessa två nu nämnda förutsättningar reser krav på att en tredje part, en informatör, kan tillfredsställa huvudmannens informationsbehov. Värdet av informatörens verksamhet är till stor del beroende av *trovärdigheten.* Om informationen som denne avger sätts i fråga blir konstruktionen skäligen meningslös. Både huvudman och uppdragstagare, ytterst även en domstol, bör ha tilltro till informatören. För att trovärdighet ska kunna uppnås krävs två egenskaper hos informatören: kompetens och oberoende. Det kan även uttryckas så att kompetens och oberoende är en förutsättning för att informationen ska vara sakligt korrekt och inte färgad av otillbörliga hänsyn. Oberoendet tillför dock den ytterligare dimensionen att intressenten, och andra, också *tror* att så är fallet. Informatörens kompetens förutsätter även att han har full frihet att undersöka och rapportera.[31] En informatör som är begränsad i det avseendet och exempelvis saknar tillgång till vissa handlingar eller uppgifter har inte genomfört en fullständig granskning av objektet. Slutligen krävs, för att informatören ska kunna informera och framför allt värdera, att det finns en viss allmänt erkänd *standard* utifrån vilken uppdragstagarens prestation ska bedömas. Det måste därför finnas värdepunkter och mått för prestationen. I annat fall uteblir momentet av värdering. Kunskapen om denna standard är tillsammans med oberoendet informatörens viktigaste egenskaper.

Utifrån detta tentativa resonemang kan ett antal grundläggande förutsättningar beträffande revision ställas upp.

1. Två aktörer interagerar och förhållandet kan beskrivas som ett huvudman-uppdragstagare förhållande.[32]
2. Uppdragstagaren är ansvarig inför huvudmannen.
3. Huvudmannen behöver information om och värdering av uppdragstagarens prestation.
4. Huvudmannen kan inte själv tillfredsställa behovet av information och värdering.

[31] Flint uttrycker det så att revisionen ska ha *"freedom from investigatory and reporting constraints"*. Flint s. 22.

[32] Notera att rollerna är växlande och den som är huvudman i ett förhållande är uppdragstagare i ett annat. T.ex. i förhållandet Regeringen och de underlydande förvaltningsmyndigheterna utgör Regeringen huvudman medan den är uppdragstagare i förhållande till Riksdagen. Symptomatiskt är också att både Regering och Riksdag har egna organ för revision, RRV och Riksdagens revisorer. Regeringens roll av både huvudman och uppdragstagare är problematiskt eftersom Regeringen indirekt får stå till svars inför Riksdagen för de underliggande myndigheternas

Någon måste fylla behovet av information och värdering. Denne informatör ska ha följande egenskaper:

5. Informatören ska vara trovärdig. För trovärdighet krävs:
   a. Kompetens
   b. Oberoende
6. Informatören har tillgång till allmänt erkända bedömningsgrunder eller normer mot vilken uppdragstagarens prestation kan värderas.

De första fyra punkterna anger de grundläggande förutsättningarna för att behovet av revision ska uppstå. I bolagssammanhang sker detta då de som tillskjuter kapitalet, aktieägarna, inte längre har den direkta kontrollen av verksamheten dvs. då en separation av ägande och kontroll ägt rum.[33] I konsekvens därmed borde revisionsbehovet vara mindre då ägare och bolagsledning utgörs av samma grupp.[34] Inom stat och kommun är systemet konstruerat så att behovet av revision är grundläggande. Då Riksdagen utser en statsminister för styrande av riket, då Regeringen utser en generaldirektör för styrande av en myndighet eller då kommunfullmäktige utser en nämnd ansvarig för viss verksamhet uppstår ett naturligt behov av revision. Ett resonemang analogt med det ovan förda om separation av ägande och kontroll kan självfallet föras. I det här fallet är det emellertid inte relevant att diskutera i termer av ägande. Det är snarare en fråga om finansiering av verksamheten. Då kontrollen av viss verksamhet är separerad från finansieringen uppstår behov av revision, eftersom finansiären vanligen har en önskan men framför allt ett ansvar att informera sig om verksamhetsutförarens prestation.[35] Parallellen med det i bolagssammanhang relevanta resonemanget om ägande/finansiering och kontroll är dock inte tillräcklig beträffande offentligrättslig verksamhet. Ytter-

verksamhet samtidigt som Regeringen via RRV granskar dessa. En effektiv revision kan således få negativa effekter för revisionens huvudman. Denna revisionens "bumerangeffekt" torde vara ett grundläggande problem inom all revisionsverksamhet.

[33] Se Fant s. 15–18. Se även 1988 s. 23 f. Fråga uppkommer därför vilket syfte revision har i företag där det saknas separation av ägande och kontroll t.ex. där endast en eller ett fåtal aktieägare finns och dessa även är involverade i ledningen av bolaget. Revisionens syfte och intressenter är då närmast att spåra hos staten eller potentiella investerare. Trots att aktieägarna är revisionens uppdragsgivare utgör de inte den primära intressentgruppen eftersom informationsbehovet saknas.

[34] Ang. bolagsstämmans behov av information i en sådan situation se Gometz 1973 s. 271 f. Där diskuteras stämmans ställning som intressent i ett fåmansaktiebolag där ägarna också utgör bolagsledning. Informationsbehovet saknas i en sådan situation och Gometz framhåller då borgenärernas ställning som intressent framför stämmans.

[35] Om inte annat har finansiären ett *politiskt* ansvar, dvs. ansvar inför väljarna, att informera sig om uppdragstagarens verksamhet.

ligare dimensioner rörande aspekter av rättsstatlighet och demokrati komplicerar bilden.

För att en komplett bild av de grundläggande förutsättningarna för revision i offentligrättslig verksamhet ska erhållas krävs komplettering av punkterna. Det *demokratiska idealet* förutsätter att de direktförtroendevaldas vilja får genomslag i så stor utsträckning som möjligt, dvs. även utanför de beslutande församlingarna.[36] Revisionen fyller där en väsentlig funktion vid granskningen av förvaltningens implementering av de direkt förtroendevaldas beslut. Det kan uttryckas så att granskningen av överensstämmelsen mellan de beslutande församlingarnas beslut och förvaltningens verksamhet utgör en väsentlig faktor vid legitimeringen av den offentliga förvaltningen.[37] Det *rättsstatliga idealet* förutsätter bl.a. att den offentliga verksamheten präglas av legalitet och ansvarsutkrävande. Revisionen fungerar då som granskare av legaliteten och ger huvudmannen möjlighet till ansvarsutkrävande beträffande den som inte uppfyller detta krav.[38] De demokratiska och rättsstatliga idealen innebär därför *självständiga* krav på revision av offentlig verksamhet. Dessa självständiga krav är oberoende av och går utöver de beslutande församlingarnas huvudmannaintresse. De markerar vidare en väsentlig, djupgående skillnad mellan offentligrättslig revision och privaträttslig sådan.

De offentligrättsliga aspekterna på revision som här anförts innebär att de punktvis uppställda förutsättningarna för revision bör kompletteras med ytterligare två punkter.

7. Ett demokratiskt system kräver revision för att garantera den indirekta demokratins genomslag i förvaltningen.

8. Ett rättsstatligt system kräver revision för att garantera legalitet och ge möjlighet till rättsligt ansvarsutkrävande.

[36] Det kan även sägas vara sant i bolagsrättsliga sammanhang. Bolagsledningens iakttagelse av stämmans beslut är av intresse för revisionen. Det är emellertid i egenskap av huvudman som stämman meddelar sina beslut och intresset av följsamheten härrör från huvudmanna- och intressentrollen. Det finns i bolagssammanhang inget demokratiskt ideal som reser *självständiga* krav på revision.

[37] Se avsnitt 5.4. Överensstämmelsen mellan de beslutande församlingarnas beslut och förvaltningens verksamhet kan uttryckas som styrningens tillförlitligheten eller *reliabilitet*. Den styrning som då avses är de direkt-förtroendevaldas styrning av förvaltningen.

[38] Notera att revisionens uppgift som granskare av legaliteten i den offentliga förvaltningen inte är primär vare sig i statlig eller kommunal verksamhet. Det finns andra organ för denna typ av granskning, t.ex. JO, JK, länsstyrelserna m.fl. De statliga och kommunala revisionsorganen har dock laglighetsgranskning, i viss utsträckning, som en deluppgift och fyller därvidlag en funktion i fråga om upprätthållandet av legaliteten i den offentliga förvaltningen.

Punkterna sju och åtta kan sammanfattas i att revisionen stärker legitimiteten i den offentliga verksamheten. Genomslaget av de direktvaldas beslut samt legaliteten höjer legitimiteten och därmed även förtroendet för det offentliga systemet. Det ovan sagda visar att revision av offentlig verksamhet är ett mer komplicerat problemområde än revision av privat verksamhet, och delvis rör problemen olika aspekter av revisionen.[39] Detta kan möjligen förklara den brist på utbyte av diskussion och tankar mellan offentlig och privat revision som finns trots att det är uppenbart att beröringspunkterna är fler än skillnaderna. En allmängiltig diskussion kring revision återfinns inte i den nordiska doktrinen.[40]

4.2.4. Revisionens intressenter

Syftet med revisionen är nära besläktat med de grupper som har intresse av revisionen och dess resultat. Kretsen av *intressenter* varierar med den verksamhet som revideras och det kan vara svårt att identifiera de olika intressentgrupperna. En vid tolkning av intressentbegreppet medför att kretsen närmast blir oändligt stor. Inom den privaträttsliga doktrinen har intressentmodeller diskuterats och vanligen har de följande utseende:[41]

Intressenter (aktiebolag)
- Huvudman, ägarna (bolagsstämman)
- Anställda
- Kreditgivare
- Leverantörer, kunder
- Samhället
- Bolagsledningen

Att även bolagsledningen, i egenskap av granskningsobjekt, har ett intresse av revisionen torde stå klart. Medvetenheten om att stå under revisionens granskande öga och en gång om året få sin verksamhet bedömd, och förhoppningsvis godkänd, innebär att bolagsledningen kvalificerar sig som intressent.[42] Med "samhället" avses dels rent fiskala intressen och dels det allmänna intresset av välfungerande företag

[39] Jämför diskussionen i avsnitt 2.6. där den kommunala organisationens grundförutsättningar innebär krav på kontroll av kommunen och dess verksamhet.
[40] Antingen diskuteras utvärdering av offentlig verksamhet, vanligen i statsvetenskapliga kretsar, i Sverige företrädda huvudsakligen av Lennart Lundquist och Evert Vedung, eller så diskuteras revision i snäv mening och då avses bolagsrevision.
[41] Se exempelvis Moberg 1986 s. 34 f.
[42] I ett rättsligt perspektiv är det en trygghet då stämmans beviljade ansvarsfrihet innebär att ansvaret för den tidigare utförda verksamheten i princip upphört.

som medför samhällsekonomisk nytta.[43] Emellertid ligger det närmare sanningen att bryta ut det fiskala intresset som ett självständigt sådant särskilt med tanke på det bolagsrättsliga regelverkets utseende. I 10:27–33 ABL anges bl.a. revisionsberättelsens innehåll. Där stadgas att revisorn är skyldig att anmärka i revisionsberättelsen om bolaget inte fullgjort sina skyldigheter i vissa avgifts- och skattehänseenden och dessutom översända en revisionsberättelse till skattemyndigheten. Stadgandets innehåll visar tydligt att bolagsrevisorn till viss del utgör ett redskap i fiscus tjänst.[44] Statens ställning som intressent, i skattehänseende, är således erkänt av rättsordningen. Till detta intresse bör läggas bolagsstämmans intresse, som även det är erkänt av rättsordningen. Bolagsstämmans, ägarnas, intresse är mer ursprungligt än det fiskala intresset, och enligt äldre uppfattning var revisorn endast ett stämmans redskap för att kontrollera hur styrelsen fullgjort sitt uppdrag. Att bolagsstämmans intresse är erkänt i ABL framgår tydligt, eftersom revisionsberättelsen är riktad till stämman.

Vid sidan av stämman och fiscus är det svårare att finna explicita författningsregler som visar olika gruppers särskilda status av revisionsintressenter. Det betyder inte att övriga är diskvalificerade som intressenter. Övriga intressentgrupper återfinns då förarbetena studeras. Exempelvis uttalades i propositionen till 1975 års ABL att revisorerna måste beakta *"samhällets, de anställdas och övriga borgenärers intressen"*.[45] Revisorernas plikter mot övriga intressenter är dock begränsade till en tillsyn av att de bestämmelser i ABL och bolagsordning som ska skydda dessa respekteras.[46] Bolagsrevisionen utgör därvidlag endast ett indirekt skydd för dessa intressentgrupper.

En motsvarande intressentmodell avseende revision i offentligrättslig verksamhet torde se ut på följande sätt:

Intressenter (offentlig verksamhet)
- Huvudman (Riksdag, kommunfullmäktige m.m.)
- Finansiär
- Medborgare, kommunmedlem
- Anställda
- Kreditgivare
- Leverantörer, kunder

Huvudmannens intresse är tydligt oavsett om det är fråga om statlig

[43] Se Gometz 1973 s. 271.
[44] Se Kedner m.fl. 1996 s. 57–59.
[45] Prop. 1975:103 s. 244.
[46] Kedner m.fl. 1996 s. 11.

eller kommunal nivå. Finansiärens intresse torde också stå klart. Exempelvis innebär de statliga bidragen till kommunal verksamhet att staten har ett finansiärintresse i fråga om sådan verksamhet.[47] Medborgarintressets uppkomst, på kommunnivå är det kommunmedlemsintresset, torde vara tydligt. Bl.a. har medborgaren i egenskap av finansiär ett självklart intresse av att den offentliga verksamheten är välfungerande.[48] Även demokratiska aspekter ska läggas härtill. Medborgarna som intressentgrupp saknar motsvarighet i den privaträttsliga sfären. De tre följande grupperna återfinns i den privaträttsliga intressentmodellen. De har dock en något annan betydelse här, främst i fråga om leverantörer och kunder.[49] I bolagssammanhang torde gruppens intresse vara ostridigt. I den mån bolaget har finansiella svårigheter och exempelvis konkurs hotar finns det anledning för leverantörerna att vidta åtgärder och t.ex. stoppa vidare leveranser, och kunderna bör se sig om efter annan leverantör. I fråga om offentlig verksamhet är inte konkurshotet närvarande och en fordran på stat eller kommun innebär inte samma risk. Intressentgruppen har därför inte samma starka intresse här som i den privaträttsliga modellen.[50]

Vissa av de ovan uppräknade intressentgrupperna är erkända av rättsordningen och deras intresse är särskilt uppmärksammat i lagstiftningen. Huvudmannens intresse är alltid lagstadgat då revisionen är skyldig att rapportera regelbundet till denne. Av kommunallagen framgår ingen särskild intressentgrupp förutom kommunfullmäktige. Inte heller framgår det av förarbetena. I den kommunala revisionens fall är det således endast huvudmannens intresse som är erkänt av rättsordningen.

Staten kan sägas vara intressent även om intresset inte explicit uttryckts i KL. Statens intresse av kommunrevisionen beror ytterst av det statliga intresset av kommunal verksamhet i allmänhet. Detta kan indelas i tre delar.

Det första är *medborgarintresset*. Staten har det yttersta ansvaret för medborgarnas intressen. Det innebär att staten inte kan tolerera att exempelvis medborgarnas fri- och rättigheter kränks i en enskild kommun. Rättssystemet är också konstruerat så att kommunerna endast

[47] De generella statsbidragen medför inte att Riksdagens revisorer eller RRV får kompetens att granska kommunal verksamhet. Se avsnitt 4.5. om dessa organs kompetens.

[48] Gränsen mellan intressentgrupperna är inte skarp. Det är exempelvis möjligt att vara intressent både i egenskap av finansiär/skattebetalare och kommunmedlem.

[49] Exempelvis torde motsvarigheten av en kund i privaträttslig verksamhet vara en avnämare eller brukare i offentligrättslig sådan.

[50] Det går självfallet att ytterligare sönderdela de olika grupperna. Se Vedung i Ds 94:117 s. 60 f.

har begränsade möjligheter till normgivning. Vidare är särskilt viktiga områden reglerade av specialförfattningar där kommunen åläggs skyldigheter att bedriva viss verksamhet. Medborgarna garanteras en särskild miniminivå och lokala variationer tolereras i liten omfattning. Medborgarintresset innebär att revisionens laglighetsgranskning sätts i fokus.

Det andra intresset är *finansiärintresset.* Den kommunala verksamheten finansieras till stor del av statsbidrag. Det finns således ett intresse från statens sida att undersöka om resurserna används på ett rationellt sätt. Övergången till generella statsbidrag har medfört att statsrevisionen har fått minskade befogenheter i förhållande till kommunerna.[51] Statens finansiering kvarstår dock och därmed intresset av granskning. Finansiärintresset innebär att förvaltningsrevisionen sätts i fokus.[52]

Det tredje intresset är *statsintresset.* Sverige är inte en federation bestående av ett antal kommuner utan en enhetsstat. Staten har både faktisk och rättslig överhöghet inom territoriet och kommunerna utgör inget undantag från denna suveränitetstanke. Synsättet innebär att kommunerna kan sägas fullgöra uppgifter åt staten. Oavsett finansiering finns det ett statligt intresse av att kontrollera den kommunala verksamheten. De offentliga medel som förbrukas i den kommunala verksamheten kan i det perspektivet betraktas som statliga medel. Dessa tre aspekter på statsintresset ger argument för en utökad statlig inblandning i revisionsfrågan. Till detta kan läggas det svenska medlemskapet i den Europeiska unionen. Inom EU betraktas alla delar av det allmänna som en del av staten.[53] Den svenska staten har således ansvar, inför unionen, för kommunernas handlingar. Eventuella anspråk på skadestånd, orsakat av kommunalt beteende, riktas mot staten.[54] EU-medlemskapet ger därför ytterligare legitimitet åt statlig inblandning i den kommunala revisionen.

En jämförelse mellan de båda intressentmodellerna ger vid handen att likheter och skillnader finns. Bolagsrevisionen har i det här av-

[51] Se avsnitt 4.5 om Riksdagens revisorer och RRV.

[52] Ur finansiärens synvinkel är självfallet årsredovisningens riktighet, dvs. redovisningsrevisionens objekt, av betydelse. Det väsentligaste torde dock vara verksamhetens effektivitet och ändamålsenlighet. Notera att "förvaltningsrevision" har en annan betydelse inom bolagsrevisionen. Se avsnitt 8.5.

[53] Det följer naturligt av att det i princip endast är staten som har rättssubjektivitet i ett internationellrättsligt perspektiv.

[54] Exempelvis kan kommunen bryta mot de EG-rättsliga reglerna och skadeståndsskyldighet för stat och kommun kan uppstå. Anspråken kommer då att riktas mot staten. Frågan om staten i ett senare skede har regressrätt mot den ansvariga kommunen är komplicerad men kommer inte att beröras här.

seendet utvecklats, och även om stämmans intresse och det rent fiskala intresset framhålls tydligt, finns regler som avser att skydda andra intressentgrupper. Kommunrevisionen saknar sådana regler, fullmäktige utgör i princip den enda intressenten. Inte ens kommunmedlemmarnas ställning som intressenter är erkänt av rättsordningen vilket kan tyckas märkligt.[55]

4.3. Revisionens oberoende

Revision och oberoende kan sägas utgöra ett begreppspar. Som tidigare påpekats är oberoendet en förutsättning för en trovärdig revision.[56] Vidare är en trovärdig revision en förutsättning för en trovärdig verksamhet, dvs. en verksamhet som åtnjuter förtroende från såväl inblandade parter som utomstående betraktare. För en näringsdrivande verksamhet som bygger på kundunderlag och investeringsvilja från externa källor utgör förtroendet en förutsättning för fortbeståndet.[57] För offentlig verksamhet i ett demokratiskt system är det nödvändigt att förtroendet upprätthålls. Demokrati förutsätter aktivt engagemang från medborgarna. Om förtroende saknas uteblir sådant engagemang och ytterst är det demokratiska systemet hotat.

Inom bolagsrevisionen har frågan om revisors oberoende och integritet alltid varit aktuell.[58] Revisorns oberoende är en hörnsten i revisorsyrket och hela institutets berättigande vilar på detta krav på oberoende.[59] Enligt doktrinen syftar oberoendet till att ge revisorn kraft att fatta beslut mot bakgrund av de fakta som föreligger utan påverkan av andra personer eller gruppers önskemål.[60] För att en

[55] Således finns inget erkännande av andra intressentgrupper än kommunfullmäktige. Denna brist på erkännande av kommunmedlemmarna som intressentgrupp ger kommunrevisionen en karaktär av internrevision. I ett kommunexternt perspektiv saknas av rättsordningen erkända intressenter.

[56] Se avsnitt 4.2.2.

[57] Exempelvis menar Fant att företagsledningen har ett ekonomiskt intresse av att genom revision garantera att den inte agerar i egenintresse. På så vis bibehåller ledningen sitt goda rykte och riskerar inte att bli utbytt av ägarna. En förutsättning är att företagsledningen tjänar mer på att bli övervakade än att inte bli det, varför det är nödvändigt med ett belönings- och bestraffningssystem. Fants slutsats är att det både för ägare och företagsledning finns ett behov av en oberoende informatör. Se Fant s. 15–18.

[58] Se exempelvis Moberg s. 91–116 och Påhlgren s. 194–199. Påhlgren redovisar synpunkter angående äldre förhållanden då revisorsjävet inte var så omfattande och bl.a. visst aktieinnehav i klientbolaget tolererades. Artikeln ger en uppfattning av den utveckling mot en strängare syn på revsiorsjävet som inom bolagsrevisionen ägt rum.

[59] Se Moberg s. 91 och där gjord hänvisning. Se även Fant s. 48.

[60] Moberg s. 91.

oberoende granskning ska komma till stånd har lagstiftaren angett en rad omständigheter som utgör hinder för att vara revisor. I bolagsrättslig mening är det en fråga om revisionsjäv.[61] Revisorsjävet är reglerat både i ABL och revisorslagen.[62] Exempel på omständigheter, enligt 10:6 ABL, som är diskvalificerande för en revisor är anställning hos bolaget eller ledamotskap i bolagsledningen. Vidare stadgas i 14–15 §§ revisorslagen att revisor inte får bedriva annan verksamhet än revisionsverksamhet om det riskerar att rubba förtroendet för honom.[63] Författningsreglerna behöver utfyllnad och FAR:s rekommendationer och Revisorsnämndens uttalanden om god revisorssed fyller här sin funktion. Syftet med både författningsreglerna och god revisorssed är att säkra en oberoende och effektiv revision. FAR:s regler är i detta avseende mer långtgående än ABL eller revisorslagen vilket gör att dessa författningar kan lämnas i bakgrunden.[64]

FAR:s etikregler understryker vikten av oberoende i förhållande till klienten. Där anges att revisorn ska utöva sitt yrke med självständighet och objektivitet. Oberoende vid uppdragets utövande är en förutsättning för detta. Vidare anges typsituationer då beroendeförhållande anses föreligga: direkt eller indirekt intresse i företaget, t.ex. eget aktieinnehav eller närståendes, innehav av lån till eller från företaget, eller mottagande av otillbörliga gåvor eller rabatter. Situationer då omständigheterna är sådana att de kan ge anledning till befogat tvivel om revisors oberoende innebär att revisorn inte ska acceptera uppdraget.[65] Reglerna innehåller uttalanden om verksamhet som är oförenlig med revisorsuppdraget. Där anges att revisor inte får driva eller delta i ledningen av affärsverksamhet vid sidan av den egna revisionsverksamheten. I undantagsfall kan annan verksamhet vara tillåten om inte allmänhetens tilltro till revisorns objektivitet rubbas. Exempel på sådan verksamhet är utövande av läraryrket och förvaltande av egen eller närståendes förmögenhet.[66] Förbudet mot oförenlig verksamhet får sägas vara långtgående, eftersom det saknas reell anknytning till

[61] För en diskussion kring revisionsjävet i kommunallagen se avsnitt 5.3.
[62] Lag (1995:528) om revisorer
[63] "Revisionsverksamhet" är vidare än "revision". Det första innefattar det senare.
[64] Se Moberg s. 91f.
[65] Regel 2 i FAR:s regler för god revisorssed. Se också Moberg s. 108–115 där regeln kommenteras och fall som bedömts av FAR:s styrelse redovisas.
[66] Regel 3 i FAR:s regler för god revisorssed. Se också Moberg s. 116–121 där regeln kommenteras och fall som bedömts av FAR:s styrelse redovisas. Det väsentliga är att inte verksamheten innefattar ekonomisk förvaltning. Enligt ett av Moberg redovisat fall föreligger det exempelvis inget hinder att som revisor motta politiskt uppdrag. Det sägs dock inget om det även gäller uppdrag som stundtals medför ekonomisk förvaltning. Exempelvis ingår förvaltning av kommunens ekonomi i kommunstyrelsens ansvarsområde. FAR:s ståndpunkt är i den delen oklar.

revisorns faktiska uppdrag. Det är således ett allmänt förbud som alltid omfattar revisorns verksamhet och inte avser specifika uppdrag. Förbudet är framåtblickande och syftar till att förhindra att situationer kan uppkomma då revisorns oberoende sätts ifråga.[67]

Den goda revisorsseden innehåller regler som avser att säkra revisionens oberoende. De ovan redovisade exemplen från FAR visar den vikt som läggs vid en från klienten fristående revisor. De långtgående reglerna avseende exempelvis för *revisor oförenlig verksamhet* fyller två syften, dels ger de möjligheter för en effektiv revision och dels upprätthåller de förtroendet för revisionen. Det sistnämnda syftet är särskilt väsentligt då bolagsrevisionens många intressenter tas i beaktande. Eftersom aktieägarna i princip endast ansvarar med insatt kapital finns ett berättigat krav från omvärlden på tillförlitlig officiell redovisning av aktiebolagets ställning och resultat.[68] Detta torde också vara anledningen till att det i särskilda författningar finns regler som avser att säkra bolagsrevisorns oberoende. Att endast lita till den goda revisorsseden är inte tillräckligt.

Revisionens oberoende har även diskuterats inom ramen för den europeiska gemenskapen. Det har främst handlat om revision i olika företagsformer, framför allt aktiebolaget som finns i en rad olika rättsliga varianter i medlemsstaterna. I det åttonde redovisnings- och revisions direktivet (84/253/EEG) fastställs minimikraven för revisorns kompetens. Krav ställs å ena sidan på en väldokumenterad yrkeskompetens och å andra sidan på integritet och oberoende. En närmare specificering av oberoendet ges dock inte i direktivet.

1996 utgav Kommissionen en grönbok avseende revisorns roll, ställning och ansvar.[69] Där framhålls att oberoendet är revisorns främsta medel för att visa att han har möjlighet att utföra sin uppgift på ett objektivt sätt.[70] Vikten av att beakta revisorns inre och yttre oberoende diskuteras även. Det inre, det intellektuella, oberoendet är revisorns förmåga att ta hänsyn till alla aspekter av sin uppgift medan det yttre oberoendet är förmågan att undvika fakta och förhållanden som är så betydelsefulla att en insatt utomstående skulle ifrågasätta hans objekti-

[67] Moberg s. 116. I princip handlar det om att förhindra uppkomsten av vad Moberg menar är "farliga relationer". Se Moberg s. 93.
[68] Moberg s. 22.
[69] Kommissionens grönbok *Roll, ställning och ansvar för revisorer som utför lagstadgad revision inom Europeiska unionen.*
[70] Jämför Fant som menar att en väsentlig förutsättning är att revisorn kan bära de kostnader som det innebär att förlora klienter och revisionsinkomster. Se Fant s. 52. Fant understryker därmed revisorns ekonomiska oberoende.

vitet.[71] Kommissionen diskuterar revisorns oberoende ur olika aspekter och uttrycker en rad farhågor baserade på olika undersökningar som genomförts. Det påpekas bl.a. att det under senare år blivit allt vanligare att företagen bestrider revisorernas slutsatser, anlitar flera revisorer och sedan väljer det för företaget gynnsammaste resultatet. I vissa undersökningar drogs slutsatsen *"att det vore alltför naivt att förutsätta att inga revisorer någonsin tar hänsyn till risken att förlora en kund"*.[72] Vidare påpekas risken i att revisorerna tillhandahåller en mängd icke-revisionstjänster till kunderna, exempelvis konsultation avseende värdering av tillgångar m.m. I takt med att konkurrensen mellan revisionsfirmorna hårdnat har denna möjlighet till sidointäkter blivit allt viktigare. Problemet är att revisorn till alltför stor omfattning involveras i företagets verksamhet. Enligt Kommissionen bör revisorn se till att han och hans firma inte tar aktiv del i kundens förvaltning och beslutsfattande, och skyddsmekanismer bör tillskapas som ska förhindra detta. Ett regelverk för revisorns oberoende på EU-nivå föreslås därför. Att den väsentliga frågan om revisors oberoende behandlas olika i medlemsstaterna upplevs som olyckligt.[73]

Ett problem inom bolagsrevisionen, enligt Kommissionen, är förhållandet till själva bolaget, alltså inte enbart till granskningsobjektet.[74] En kritisk revisor kan onekligen skada bolaget, i vart fall på kort sikt. Orena revisionsberättelser kan innebära dålig publicitet för bolaget vilket självfallet också drabbar aktieägarna. Att företag inhämtar synpunkter från olika revisorer och använder sig av den som är minst kritisk är måhända inte särskilt vanligt i det svenska systemet. Vissa lagregler finns för att i viss mån förhindra sådant förfarande.[75] Den för revisorn uppenbara risken att förlora en kund då granskningen utmynnar i kritik är ett faktum även i Sverige. Slutsatsen att det är naivt att bortse från detta gäller även här. Problemet härrör från det faktum att revisorn uppbär ersättning från det företag som granskas. Ur oberoendesynpunkt är det självfallet förkastligt. En hårdragning av reglerna om oberoende innebär att revisorn är jävig i samma stund som han

[71] Grönboken punkt 4.8. Kommissionens synpunkter verkar där till huvuddelen vara hämtade från ett yttrande från expertorganet Fédération des Experts Comptables Européens (FEE).
[72] Grönboken punkt 4.9.
[73] Se Grönboken punkt 4.12–16.
[74] I första hand är det bolagsledningen, styrelsen och VD.
[75] Se exempelvis ABL:s regler om entledigande av revisor. Revisorn är då skyldig att avge rapport till länsstyrelsen om resultatet av sin granskning. Den kritiske revisorns röst blir således hörd trots entledigande. Se 10:21–23 ABL.

accepterar uppdraget.[76] Problematiken är således inbyggd i systemet. Ett totalt förstatligande av revisionsinstitutet skulle i vart fall teoretiskt lösa oberoendeproblemet, även om en rad andra problem skulle uppstå.[77] Förekomsten av branschorganisationer och tillsynsmyndigheter ger dock en viss garanti för systemets funktion, även om de farhågor Kommissionen uttrycker också är relevanta i det svenska systemet.

Det ovan sagda visar att revisionens oberoende är en grundpelare som institutet vilar på. Det är en självklarhet och gäller oavsett vilken organisationsform som beaktas.[78] Endast den oberoende revisorn kan objektivt och förutsättningslöst granska vissa sakförhållanden för att sedan på grundval av sin granskning avge en redogörelse för sina iakttagelser. Oberoendet är att betrakta som en *egenskap*. Den uttrycker förhållandet mellan revisorn och granskningsobjektet. Eller kanske är det snarare frågan om bristen på förhållande. Inga band ska finnas mellan objekt och granskningsorgan. Det inre och det yttre oberoendet är här centrala. Det förstnämnda är revisorns *förmåga* att faktiskt förhålla sig oberoende. Det sistnämnda är en utomståendes tro på denna förmåga, *förtroendet* för revisionen. Förmågan att vara oberoende i förhållande till granskningsobjektet, det är aktuellt även i förhållande till intressenter, är individuell hos varje enskild revisor. Den som är satt att granska en närståendes förehavanden kan naturligtvis ha förmåga att förhålla sig oberoende i den situationen och genomföra uppgiften på ett förtjänstfullt sätt. Denna förmåga består av en mängd faktorer som knappast låter sig diskuteras i ett rättsligt sammanhang. Ytterst är det en fråga om moral hos den enskilde och detta kan inte regleras med rättsregler.[79] Förtroendet för revisionen kan dock påverkas via reglering. De objektiva omständigheterna, varpå förtroendet bygger, kan regleras i lag eller rättare de omständigheter som undergräver förtroendet kan av lagstiftaren sållas bort. Reglernas uppgift är då att ange de förutsättningar som *inte* får föreligga i en revisionssituation. Denna funktion har reglerna i ABL i fråga om revisionsjävet. Den jävige kan mycket väl ha förmågan att vara oberoende men det yttre omständigheterna rubbar förtroendet och diskvalificerar honom. De anglosaxiska termerna "independence in fact"

[76] Det går förstås att tänka sig en revisor som utför uppdraget utan ersättning. Han saknar då bindningar till bolaget och kan upprätthålla sitt oberoende.
[77] Vi får då bortse från att även staten är företagare.
[78] Se angående kommunen som organisationsform Riberdahl 1981 s. 208. Där fastslås att oberoendet är en grundbult för den kommunala revisionen.
[79] Jfr bolagsrevisionens "independence in fact". Moberg s. 93.

och "independence in appearance" ger en tydlig bild av oberoendets två sidor.[80]

Även KL innehåller en rad regler avsedda att garantera oberoendet mellan revisionen och granskningsobjekt. Exempelvis regleras revisorsjävet och valbarhetsregler för revisor i 9:4 KL.[81] I korthet innebär stadgandet att den som är redovisningsskyldig inte får granska sitt eget ansvarsområde. För att få en komplett bild av kommunrevisions oberoende och eventuella problem därvid krävs att ett mer omfattande grepp tas, där även fullmäktiges roll som uppdragsgivare granskas.[82] Den centrala frågan är om den kommunala revisionen uppfyller det grundläggande kravet på oberoende. Riberdahl påpekar att förhållandet mellan revisorerna och kommunfullmäktige inte är lagreglerat ur oberoendesynpunkt. I princip saknas regler som avser att stärka oberoendet i förhållande till fullmäktige.[83]

Systemet med förtroendevalda revisorer anses vanligen vara väl förenligt med den kommunala självstyrelsen. Revisorernas särskilda insikt i de förhållanden som gäller för nämndernas verksamhet ses i allmänhet som något positivt.[84] Revisorerna sägs utgöra ett demokratiskt inslag i den kommunala självstyrelsen i det att de förtroendevalda granskas av sina egna.[85] I doktrinen har det nuvarande systemet diskuterats och Riberdahl menar att det från självstyrelsesynpunkt är angeläget att systemet bevaras. Det är dock en förutsättning, anför Riberdahl vidare, att principen om revisionens oberoende kan upprätthållas.[86] Ett problem som är unikt för kommunrevisionen är banden till de politiska partierna. Kommunallagen kräver inte att de förtroendevalda är medlemmar av ett politiskt parti. Reglerna om exempelvis proportionella val till nämnder och partistöd bygger dock på tanken att de utses på partipolitisk grund.[87] De politiska partierna finns således i bakgrunden i det kommunala sammanhanget. En förtroendevald revisor innehar ett politiskt uppdrag och är därtill vanligen vald av sina

[80] Se Flint s. 62.
[81] För en närmare diskussion kring revisorsjävet se avsnitt 6.3.
[82] Om fullmäktiges förhållande till kommunrevisionen se avsnitt 6.7.
[83] Riberdahl 1981 s. 210.
[84] Denna uppfattning redovisas exempelvis i lokaldemokratiutredningens betänkande SOU 1993:109 s. 71.
[85] Paulsson m.fl. 1997 s. 504. Uttrycket "granskas av sina egna" inger, i revisionssammanhang, i sig betänkligheter. Se även SOU 1998:71 s. 51 där det just uttrycks att det faktum att *"de förtrondevalda granskas av sina egna är ett uttryck för den kommunala självstyrelsen"*.
[86] Riberdahl 1981 s. 208.
[87] Björkman/Riberdahl s. 122.

egna partikamrater.[88] Det ställer höga krav på den enskilde revisorns personliga egenskaper och svårigheterna att förhålla sig oberoende är tydliga. Den objektiva omständigheten att det är fråga om granskning av egna partikamrater kan emellertid inte övervinnas genom personlig resning. Det finns således en konflikt mellan respekten för det kommunala självstyret och behovet av en oberoende revision.

4.4. Utvärdering och revision

Revision, både som begrepp och verksamhet, företer likheter med andra problemområden. Närliggande är "utvärdering" och "kontroll" och betydande svårigheter ligger i att särskilja dessa från varandra. De utgör ibland delar av varandra, utvärdering sägs ibland vara en del av revisionen, eller det ena utgör ibland syftet med det andra, syftet med revision är ibland kontroll. Även problematiken kring styrning av förvaltningen tangerar området. Syftet med avsnittet är emellertid inte att göra en grundläggande begreppsanalys utan att peka på de problem som uppstår i samband med revisionsverksamhet och söka närmare applicera den diskussion som finns på det kommunalrättsliga området.

Kontrollen av den kommunala verksamheten har tidigare, i denna framställning, delats in i extern och intern kontroll.[89] Kontrollens närmare innebörd diskuteras emellertid inte och inte heller placeras förekomsten av kontroll in i ett större sammanhang. Syftet med detta avsnitt är bl.a. att kontrollbegreppet ska ges större fasthet samt att kontrollverksamhetens roll i den offentliga organisationen närmare ska beröras.[90]

Inom den statsvetenskapliga litteraturen utgör utvärdering av den offentliga förvaltningen ett särskilt problemområde. I den svenska diskursen framstår förvaltningsteoretikerna Vedung och Lundquist som ledande. Lundquist menar att genom efterkontroll får beslutsfattarna möjlighet att granska efterlevnaden av de fattade politiska besluten.[91] Han diskuterar sedan de två typer av efterkontroll som det allmänna

[88] Distinktionen mellan partiuppdraget och det kommunala förtroendeuppdraget tydliggörs i Björkman/Riberdahl s. 122–126.

[89] Se avsnitt 2.4. Perspektivet var då den kommunala organisationen, dvs. intern kontroll utförs av kommunala organ och extern konroll av utanförliggande organ.

[90] Framställningen gör på intet sätt anspråk på att uttömma dessa två problem, som var för sig kan utgöra underlag till en egen avhandling. Viss förståelse för kontrollbegreppet och kontroll av offentlig verksamhet är emellertid nödvändig för den fortsatta framställningen.

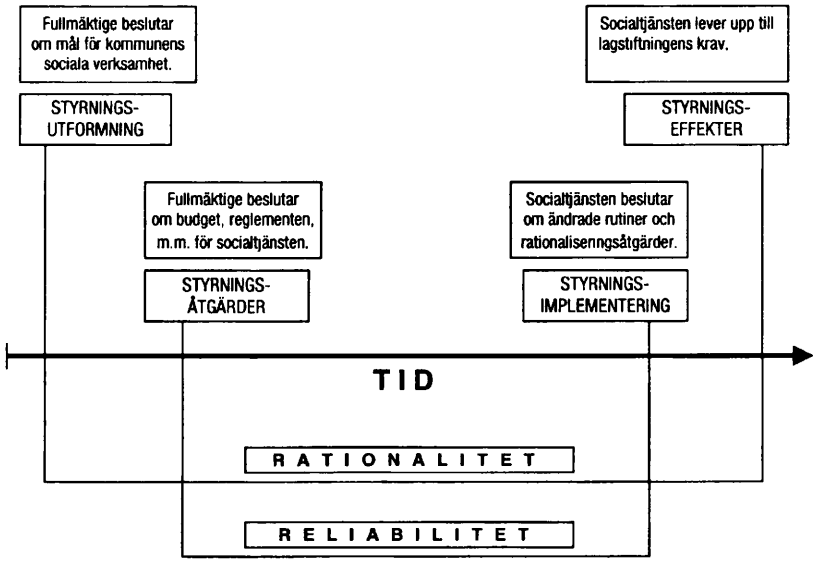
[91] Han påpekar också att efterkontroll även kan ha andra funktioner, exempelvis att öka tjänstemännens vilja till följsamhet mot förvaltningsstyrningen eller att markera makthavarnas närvaro även vid implementeringen. Se Lundquist 1992 s. 239.

ombesörjer: förvaltningskontroll och viss utvärdering. Förvaltningskontroll är den *"efterkontroll av förvaltningens processer och beslut samt av effekterna av förvaltningens åtgärder som utförs dels av speciella kontrollinstitutioner, t.ex. Riksdagens revisorer, förvaltningsdomstolar och justitieombudsmännen, dels av högre nivåer inom förvaltningen"*.[92] Även kommunrevisorerna torde vara ett organ för förvaltningskontroll. Med utvärdering avser Lundquist de efterkontroller som utförs av andra aktörer än de gängse institutionerna för förvaltningskontroll. I princip utför alla samhällsaktörer utvärdering. Exempelvis utgör massmedias granskning av det offentliga ofta sådan efterkontroll. Tyngdpunkten, menar Lundquist, ligger inte på enskilda beslut utan på mer principiella förhållanden. Skillnaderna mellan de båda formerna för efterkontroll behöver dock inte vara så stor.[93] Enligt Vedung handlar utvärdering om att noggrant undersöka och bedöma offentliga reformer samt bedöma deras resultat och genomförande.[94] Framställningens tyngdpunkt ligger i det följande huvudsakligen på efterkontroll i betydelsen förvaltningskontroll. Med förvaltning avses den kommunala förvaltningen även om resonemangen till största delen är allmängiltiga.

Vid efterkontroll är två mått av särskild vikt, styrningens *reliabilitet* eller tillförlitlighet och styrningens *rationalitet*. När styrningen är totalt reliabel gör förvaltningen exakt vad kommunfullmäktige önskar. Reliabiliteten uttrycker sambandet mellan de åtgärder som fullmäktige meddelar att förvaltningen ska vidta och de åtgärder förvaltningen faktiskt vidtar. När styrningen är totalt rationell får fullmäktige just de effekter som förutsetts. Rationaliteten uttrycker således sambandet mellan de effekter som av fullmäktige förutsetts vid beslutsfattandet och de effekter som faktiskt uppstår vid förvaltningens implementering av besluten. Lundquist påpekar att det finns ett samband mellan dessa båda kontrollmått. En totalt rationell styrning förutsätter total reliabilitet. I annat fall erhålls endast rationalitet genom en ren slump. Å andra sidan hjälper inte en reliabel implementering om inte styrningsutformningen är rationell.[95]

[92] Lundquist 1992 s. 239.
[93] Lundquist 1992 s. 239 f.
[94] Vedung 1991 s. 231. I senare sammanhang har Vedung definierat utvärdering *som "noggrann efterhandsbedömning av utfall, slutprestationer eller förvaltning i offentlig verksamhet, vilken avses spela en roll i praktiska beslutssituationer"*. Vedung 1998 s. 20.
[95] Lundquist 1992 s. 242.

Fullmäktiges styrning av förvaltningen[96]



Vid efterkontroll av förvaltningen finns en rad mätningsproblem.[97] För att en relevant efterkontroll ska kunna åstadkommas måste vissa frågor besvaras. Dessa frågor ska nedan återges och diskuteras ur ett i första hand kommunalt perspektiv.[98]

Den första frågan är vad som ska mätas och vilka mått som ska användas. Implementeringsåtgärderna är vanligen relativt lättåtkomliga. Exempelvis är det enkelt att via protokoll undersöka vilka beslut nämnden fattat. Effekterna av besluten kan dock vara svårare att iaktta.[99] En annan faktor som måste beaktas är tidsfaktorn. Implementering som ger omedelbara önskade effekter kan på sikt ge oönskade bieffekter. En svårighet ligger också i att de förhållanden som mäts kanske inte är en effekt av styrningen utan av annan påverkan. Generellt är orsak-verkan problematiken besvärlig att hantera i sådana komplicerade strukturer som en kommunal förvaltning. Ett annat problem är vilka mått som ska användas. Det blir särskilt problematiskt då

[96] Jfr Lundquist 1992 s. 241. Figuren utgör huvudsakligen en konkretisering av Lundquists figur.
[97] Se Lundquist 1992 s. 242–246.
[98] Systematiseringen av frågorna är dock Lundquists. Se Lundquist 1992 s. 242–246.
[99] Här bör man skilja på direkta och indirekta effekter av ett beslut. Den direkta effekten av beslut om nedläggning av ett daghem kan vara minskade kommunala utgifter vilket är lätt iakttagbart. En indirekt effekt kan dock vara förlängda köer till daghemsplats, enskildas svårighet att erhålla anställning p.g.a. detta och slutligen ökat antal bidragstagare inom socialtjänsten.

ramstyrning används. Det kan hävdas att ett ökat användande av ramstyrning motiverar ökade insatser av effektkontroller.[100] Användandet av surrogatmått, just för att de enkelt är mätbara, ger en konkret möjlighet att genomföra kontrollen. Värdet av resultatet riskerar dock att bli lågt. Exempelvis är det svårt att mäta antalet förhindrade matförgiftningar då effektiviteten inom hälsoskyddet kontrolleras. Det är enklare att mäta antalet inspektörer i förhållande till antalet restauranger. Valet av mätinstrument och vad som ska mätas har betydelse för resultatet. Lundquist menar att efterkontroller uppenbarligen inte kan ses som neutrala och tekniska instrument. Val av begrepp, indikatorer m.m. påverkar resultatet.[101] En central fråga blir då vem som fattar de närmare besluten om efterkontroll. Är det fullmäktige, förvaltningen eller revisorerna som beslutar/ska besluta i sådana frågor?

Den andra frågan är vem som ska mäta och hur mätningen ska genomföras. Som påpekats är det av betydelse vilka indikatorer och mätmetoder som används vid efterkontroll. Exempelvis kan kontrollörerna välja mätmetoder som bekräftar deras egen bild av verksamheten. Valet av kontrollorgan och tillvägagångssätt vid efterkontrollen kan sägas innehålla politiskt känsliga moment. Lundquist menar att efterkontroll *"framstår alltmer som en politisk verksamhet som påverkar den auktoritativa fördelningen av värden för samhället"*.[102] Det kommunala systemet innehåller ett tydligt svar på vem som ska mäta. Enligt KL ska de kommunala revisorerna utföra mätningen. Det finns dock inget klart svar på hur det ska genomföras. God revisionssed är det kriterium som används i KL, men den närmare innebörden därav är oklar. Avsaknaden av god revisionssed innebär att det saknas svar på vad som ska mätas och hur det ska göras. Det är en väsentlig brist hos den kommunala revisionen.[103]

Den tredje frågan är vem som tolkar mätresultaten och i vems intresse. Mätresultat kan många gånger tolkas på flera olika sätt. Både politiker och tjänstemän kan ha intresse av att beskriva en politik som lyckad eller misslyckad och tolkningsresultatet kan påverkas av detta. Vad avser den kommunala revisionen är det i normalfallet så att revisorerna tolkar mätresultaten innan rapportering sker till fullmäktige. Det finns självfallet inget som hindrar att tolkningen av resultatet överlåts till fullmäktige. Sannolikt är dock revisorerna bättre skickade att tolka

[100] Se Lundquist 1992 s. 243 och Vedung 1991.
[101] Lundquist 1992 s. 244.
[102] Lundquist 1992 s. 244.
[103] Se vidare avsnitt 7.3. om god revisionssed. Denna brist på utvecklad revisionssed bör jämföras med bolagsrevisionen där den goda revisionsseden står under ständig utveckling, huvudsakligen genom FAR och Revisorsnämnden.

resultatet av sin egen granskning. I vems intresse tolkningen sker är problematiskt att fastställa. I normalfallet är det i första hand uppdragsgivarens intresse som är i förgrunden. I kommunfullmäktige är det inte alltid tydligt vilket intresse som är det förhärskande. Fullmäktige rymmer, av naturliga skäl, en rad olika intressen. Den politiska majoritetens intresse kan i viss mån sägas ha företräde i kraft av demokratisk legitimitet. Ska då revisorernas resultat av granskningen tolkas med majoritetens intresse för ögonen? Det vore självfallet olyckligt och en sådan ordning riskerar att rubba kommunrevisionens oberoende och integritet. Den kommunalrättsliga lagstiftningen understryker den enskilde revisorns självständighet och det gäller naturligtvis även resultattolkningen. Det åligger därför revisorerna att bortse från eventuella intressen av tolkningen och företa en, så långt möjligt, neutral tolkning av mätresultaten. Revisorernas möjlighet att avge individuella revisionsberättelser medför en potentiell balansering av eventuella intressetolkningar.

Den fjärde och sista frågan är vilka effekter mätningarna får på förvaltningens aktiviteter. Dessa effekter kan delas in i två kategorier. Den första innehåller de effekter som uppnås oavsett vilka åtgärder som vidtas p.g.a. efterkontrollen. Den andra rymmer effekterna av återstyrningen. Effekterna kan vara positiva eller negativa.[104] Den positiva effekten av efterkontroll, med ett instrumentellt synsätt, är förbättring av verksamheten. Förvaltningens implementering, och effekterna därav, av fullmäktiges beslut följs upp och ger underlag för återstyrning. Återstyrningen ger i sin tur större överensstämmelse mellan det som förvaltningen åstadkommer och fullmäktiges intentioner. Organ och enskilda i förvaltningen lär sig att handla på ett mer adekvat sätt. Både reliabiliteten och rationaliteten ökar. Efterkontroll kan även leda till negativa effekter. Exempelvis finns risk för att förvaltningen anpassar verksamheten efter de faktorer som mäts eller kontrolleras. Valet av mått kan då riskera att snedvrida verksamheten. Förvaltningen *"kan koncentrera sig på att uppnå goda resultat just på de punkter som mäts vid efterkontrollerna och sedan i möjligaste mån undanhålla information om vad som sker i övrigt"*.[105] Själva förekomsten av ett organ som genomför efterkontroller kan ha effekter på förvaltningen. Vetskapen om att kontroller genomförs kan initiera ett särskilt beteende. Det i sin tur kan leda till en förbättring av verksamheten, men det kan också exempelvis leda till att information undanhålls eller att persona-

[104] Se Lundquist 1992 s. 245. Det värde som anges har också betydelse för om effekten ska betraktas som positiv eller negativ. En effekt som är positiv ur effektivitetssynvinkel kan vara negativ ur demokratisynvinkel. Se vidare Vedung 1995 s. 19.
[105] Lundquist 1992 s. 245.

len upplever osäkerhet. Effekterna av kommunrevisionens efterkontroll är varierande. En drastisk effekt är att en nämnd eller enskild förtroendevald vägras ansvarsfrihet och t.o.m. entledigas p.g.a. innehållet i revisionsberättelsen. En mindre drastisk effekt är att miljöförvaltningen förbättrar sina handläggningsrutiner till följd av en av revisorerna genomförd granskning. En negativ effekt av kommunrevisions existens och konstruktion kan vara det godkännande av förvaltningens verksamhet som fullmäktige vanligen meddelar en gång om året trots att någon granskning ej genomförts. Ett felaktigt beteende kan då oreflekterat fortgå under lång tid i tron att både revisorer och fullmäktige godkänt detta.[106]

Ett av problemen med utvärdering är att klargöra dess syften. Ofta anges en rad olika syften ligga bakom ett organ för efterkontroll. Lundquist menar att det *"officiella kontrollsyftet torde så gott som alltid vara det instrumentella, dvs. att kontrollorganet efterkontrollerar att styrningen verkligen implementeras tillförlitligt och får de avsedda effekterna"*.[107] Granskningen avser då i första hand rationalitet och reliabilitet. Ibland tillkommer också att organet tillser att eventuella felaktigheter rättas till. Ett annat syfte är legitimering av verksamheten. Det innebär att medborgare och kommunmedlemmar lättare accepterar styrningen om det finns möjligheter att även i efterhand påverka dess utformning. Efterkontrollen visar också att förvaltningen har ett ansvar inför lagen vilket kan ses som ett demokratiskt syfte relaterat till legitimeringssyftet. Förekomsten av ett kontrollorgan har även en disciplinerande verkan på delar av förvaltningen som är obenägna att följa styrningen. Det är troligt att funktionärer är mer noggranna i sin handläggning och mindre benägna att obstruera om de är medvetna om att efterkontroll sker. Förekomsten av straffrättsliga sanktioner, exempelvis straff för tjänstefel, visar att disciplinerande syften finns.[108]

I fråga om den kommunala revisionen är det tydligt att ett väsentligt syfte är det instrumentella. Det bakomliggande syftet anges inte uttryckligen i förarbetena men konstruktionen implicerar att förvalt-

[106] I normalfallet tillstyrker revisorerna ansvarsfrihet för samtliga organ som ingår i granskningsområdet trots att någon granskning inte genomförts. Vanligen organiseras granskningen så att samtliga organ granskas under loppet av en mandatperiod. Revisionsberättelserna innehåller dock uttalande om samtliga organ, dvs. även sådana som inte granskats under året. Intervju stadsrevisor Henriksson.

[107] Lundquist 1992 s. 247. Se även Vedung som talar om *främjande* av granskningsobjektet som ett av syftena och *kontroll* som ett annat. Det sistnämnda innebär att huvudmannen önskar kontrollera hur uppdragstagaren agerar. Det tredje syftet som Vedung framhäver är utvärderingens *kunskapsutvecklande* syfte. Vedung 1991 s. 236.

[108] Lundquist 1992 s. 247.

ningens implementering av fullmäktiges beslut är ett väsentligt granskningsområde för revisionen. Fullmäktige verkar bl.a. genom budgetstyrning av förvaltningen och det faktum att en nämnd överskridit sin budget resulterar ofta i kritik från revisionen. Det påpekas också ofta i revisionsberättelser vikten av att fullmäktiges *"mål och ramar för verksamheten respekteras"*.[109] Revisionens instrumentella syfte är därför tydligt. Även legitimeringssyftet är relevant i sammanhanget. Det är viktigt för legitimiteten att fullmäktige kan visa kommunmedlemmarna att förvaltningen granskas och att medlemmarna via fullmäktige kan påverka denna. Självfallet är enskild kommunmedlems möjlighet i den delen begränsad. I första hand är det en fråga om påverkan genom val till kommunfullmäktige vart fjärde år. Det demokratiska syftet, som är relaterat till legitimeringssyftet, vars innebörd är att visa förvaltningens ansvar inför lagen kan, också i viss mån sägas ligga bakom kommunrevisionen. Även om revisionsgranskningen främst leder till en fråga om ansvaret inför fullmäktige är det självfallet så att den som begått brottslig gärning ska svara härför.[110] Fullmäktige har dock stor frihet att besluta om ansvarsutkrävande för sådana gärningar som inte är brottsliga. De sanktioner som finns att tillgå, t.ex. entledigande, utlöses endast efter fullmäktigebeslut. I fall då fullmäktige väljer att inte utkräva ansvar trots revisorskritik kan detta undergräva förtroendet för både verksamheten och fullmäktige. Revisionen har då inte en legitimerande funktion utan tvärtom en undergrävande sådan.[111]

Allmänt kan sägas att kontrollobjekten vid efterkontroll inom stat och kommun kan delas in i fyra typer: förvaltningsprocessen, förvaltningsbeslutet, förvaltningsåtgärderna och effekterna av beslutet. Ett viktigt inslag i dessa kontrollobjekt är medelsförvaltningen, hur förvaltningen hanterar sina anslag.[112] Kontrollen av förvaltningsprocessen kan exempelvis innebära att revisorerna undersöker handlägg-

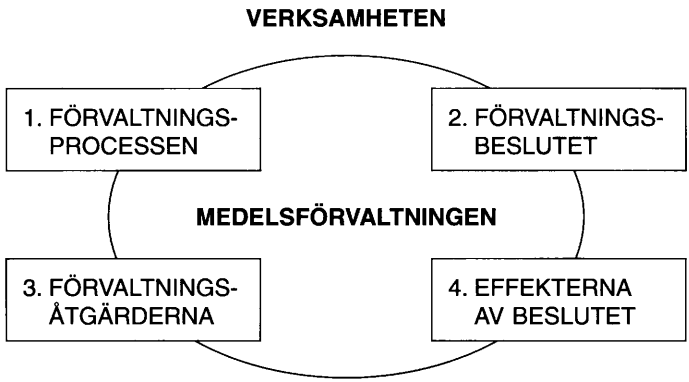
[109] Se exempelvis Laholm RB 1992, Heby RB 1991, Göteborg RB 1994. Det gäller vanligen orena revisionsberättelser där revisorerna utdelar viss kritik.

[110] Det finns dock ingen skyldighet att anmäla brott varken för revisorerna eller fullmäktige. Här kan man möjligen falla tillbaka på 1:9 RF om saklighet och objektivitet. Rättssystemet är uppbyggd så att brott ska sanktioneras. För att det allmänna *inte* ska initiera ett ansvarsutkrävande torde krävas sakliga skäl. Sådana skäl torde dock vara svåra att finna om det är fråga om brott i offentlig verksamhet, såvida det inte är fråga om bagatellartade brott.

[111] Se bilaga om den empiriska undersökningen. Det är vanligt, i sju fall av tio, att fullmäktige beviljar ansvarsfrihet trots att revisorerna avstyrker i revisionsberättelsen. Se även Warnling-Nerep 1995 s. 275. Där redovisas exemplet Överkalix kommun 1994 där revisorerna avgick som en följd av fullmäktiges beslut att bevilja ansvarsfrihet trots revisorskritik. Kommunrevisionsutredningen redovisar också liknande fall. Se SOU 1998:71 s. 193.

[112] Se Lundquist 1992 s. 252.

ningsrutiner hos en specifik förvaltning. Kontrollen av förvaltningsbeslutet kan innebära att beslutets överensstämmelse med fullmäktiges styrning undersöks. Granskningen av förvaltningsåtgärderna gäller verkställigheten av nämndens beslut. Det sista kontrollobjektet, effekterna av beslutet, kan inom kommunrevisionen innebära exempelvis att följderna av nedskärning inom en viss sektor granskas.



De fyra kontrollobjekten efterkontrolleras huvudsakligen med avseende på reliabilitet och rationalitet. I detta ligger att kontrollorganet undersöker dels om förvaltningen vidtagit de åtgärder som styrningen anger, dels om detta har resulterat i de avsedda effekterna. Dessutom kan kontrollobjekten mätas mot olika kriterier eller värden. Det kan exempelvis innebära att det undersöks om processerna, besluten och åtgärderna är lagliga, effektiva, etiska och rättssäkra. Kommunrevisionens laglighetsgranskning är exempel på sådan verksamhet där de rättsliga kraven på verksamheten utgör granskningskriteriet.

Genomgången av problemaspekter på efterkontroll visar att sådan kontroll av offentlig förvaltning är förenade med en rad problem. Framför allt visar den att kontrollorganet aldrig kan vara ett neutralt granskningsinstrument som i alla lägen genomför en logisk och rationell granskning av verksamheten. En rad olika ställningstaganden måste göras innan uppgiften kan genomföras och påverkan av organet kan från olika håll vara stor. Frågan är då om det är lagstiftaren, fullmäktige eller revisorerna själva som ska ta ställning exempelvis i frågan om vilka kriterier som ska användas vid mätningarna eller hur resultatet ska tolkas. Som systemet är utformat idag har beslutandemakten i huvudsak lagts på kommunfullmäktige. Revisionen kan i stora delar utformas av fullmäktigeförsamlingen. Det gör att kommunrevisionens karaktär av renodlat politiskt granskningsorgan understryks.

Diskussionen kring kontroll och styrning är omfattande i litteraturen och problemen kan endast kort beröras här. Innan diskussionen kring den kommunala revisionen går vidare är det nödvändigt att söka närmare karaktärisera vissa grundläggande egenskaper hos ett kontrollorgan. De faktorer som här bedömts vara väsentligast är bedömningsgrunder, återkoppling och trovärdighet. Dessa faktorer är grundläggande och närmast självklara i diskussionen kring kontroll och styrning. Utgångspunkten är fortfarande förhållandet huvudman – uppdragstagare.

Bedömningsgrunderna anger mot vilket det som kontrolleras, kontrollobjektet, ska mätas eller bedömas. Vanligen utgörs kontrollobjektet av någon slags verksamhet och frågan är om denna verksamhet uppfyller de krav som ställs i exempelvis författning, stipulerade villkor, sedvänja m.m. Det ska vara fråga om objektiva, kända och accepterade kriterier. Bedömningsgrunderna återfinns således i så skilda källor som författningstexter, bolagsordningar, fullmäktigebeslut, reglementen, kontrakt m.m. Utan bedömningsgrunder uteblir kontrollen, som förutsätter en utvärdering eller bedömning, och resultatet av kontrollorganets verksamhet blir endast en deskription av det som skett. Enkelt uttryckt är bedömningsgrunderna kontrollorganets "måttstock".

Återkopplingen består vanligen av minst två moment beroende av varandra. Det första är informationsöverföring från kontrollorgan till huvudman. Vanligen är det fråga om att rapportera resultatet av kontrollen. Det andra momentet är huvudmannens återkoppling till uppdragstagaren. Huvudmannen kan då utkräva ansvar eller meddela att uppdragstagaren utfört uppgiften på ett acceptabelt sätt. Det är emellertid väsentligt att det finns möjlighet till direkt eller indirekt ansvarsutkrävande. I annat fall är kontrollen meningslös.

Trovärdigheten är en diffus egenskap, svår att undersöka eller bevisa dess existens. Den är dock i fråga om kontroll och styrning av största vikt och kravet på trovärdighet är flerdimensionellt dvs. det återkommer på flera nivåer. Trovärdighetens spegelbild är förtroendet. Betraktaren har förtroende för det som upplevs trovärdigt. Det rör sig här om subjektiva egenskaper som endast kan hanteras med viss svårighet. Trovärdigheten avser, till att börja med, hela systemet. Förhållandet huvudman – uppdragstagare – kontrollorgan bör av en utomstående betraktare upplevas som trovärdigt i ett funktionellt perspektiv. Systemet fungerar! Det är också nödvändigt att parterna i förhållandet upplever det som trovärdigt t.ex. att kontrollorganets rapporter är korrekta och att bedömningsgrunderna är relevanta. Då huvudmannen tvivlar på kontrollorgan och uppdragstagare är det nödvändigt för huvudmannen att vidta ytterligare åtgärder och kontrollen blir därigenom ineffektiv. Grundläggande faktorer för att uppnå tro-

värdighet är t.ex. att kontrollorganet är oberoende och att återkopplingen är effektiv.

Dessa tre uppräknade faktorer utgör en tentativ grund för ett fortsatt resonemang kring revision som kontrollorgan. Självfallet är det möjligt att föra in ytterligare aspekter på kontroll eller bryta ned huvudfaktorerna i underavdelningar. Den hittills förda grundläggande diskussionen är emellertid tillräcklig för den fortsatta framställningen och den slutliga analysen avseende den kommunala revisionen som kontrollinstrument.[113]

4.5. Revision i offentlig verksamhet

4.5.1 Inledning

För att få en översiktlig bild av revision i den offentliga verksamheten är det nödvändigt att vid sidan av den kommunala revisionen även betrakta den revision som bedrivs i den statliga verksamheten. Framställningen är koncentrerad på tre organ: Revisionsrätten, Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket.[114] Det är dessa organ som utför den externa revisionen av statlig verksamhet. I vissa fall kan det även tänkas att den kommunala verksamheten kommer i fokus. Det hör dock till undantagen beträffande de statsrevisionella organen.

Det bör nämnas att de statliga myndigheterna numera även har ett lagstadgat krav på att utföra intern revision av den egna verksamheten. Förordningen om intern revision vid statliga myndigheter stadgar att revisionen ska avse bl.a. granskning av myndighetens kontroll i system, rutiner och organisation och hur de ekonomiska redovisningsskyldigheterna fullgörs. Den interna revisionens närmare inriktning och uppgifter ska framgå av en revisionsplan som fastställs av myndighetens styrelse i samråd med RRV. Internrevisorerna ska redovisa sina iakttagelser till myndighetens styrelse.[115] Med den interna revisionen har ytterligare ett väsentligt kontrollinstrument av den statliga verksamheten tillskapats. Motsvarande krav på intern revision saknas i fråga om kommunal verksamhet.

Förekomsten av statsrevisionell granskning utgör ett kriterium på att

[113] Se vidare kapitel 12.

[114] Ett organ som inte är ett renodlat revisionsorgan men ändå har stor betydelse för effektivisering av statlig verksamhet är Statskontoret. Verksamheten regleras i förordning med instruktion för Statskontoret (1992:877). Just av den anledningen att det inte är ett organ med revision som huvudsyfte behandlas Statskontoret inte här. Emellertid tangerar dess uppgifter ibland RRV:s. Se vidare SOU 1997:18 s. 24 f.

[115] Se förordning om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. (1995:686).

det granskade organet i fråga antingen utgör en myndighet eller enskild som utför uppgift för det allmännas räkning.[116] De statsrevisionella organens kompetensområde kan därför sägas utgöra, åtminstone en indikation på, gränserna för det statliga ansvarsområdet.[117] Inom detta område har staten säkerställt att statlig revision äger rum.

4.5.2. EU:s revisionsrätt

Artiklarna 188a-c i EU-fördraget stadgar Revisionsrättens existens, sammansättning och uppgifter. Revisionsrätten bildades 1975 men fick inte institutionsstatus förrän 1992 då Maastrichtfördraget trädde i kraft.[118] Ekonomiskt bedrägeri och misshushållning är allvarliga problem i unionssamarbetet och erkännandet av Revisionsrätten som en gemenskapsinstitution är ett led i åtgärdandet av dessa problem.[119] Revisionsrättens ledamöter utses av Rådet efter hörande av Europaparlamentet och mandatperioden är sex år med möjlighet till återval. Ledamot kan endast skiljas från sitt uppdrag av Domstolen på begäran av Revisionsrätten.

Revisionsrätten har till uppgift att granska räkenskaperna över gemenskapens samtliga inkomster och utgifter. Den ska enligt fördraget pröva om utgifterna och inkomsterna varit lagliga och korrekta samt om den ekonomiska förvaltningen varit sund. Efter fullgjord granskning avger Revisionsrätten en förklaring till Parlamentet och Rådet. Förklaringen avser räkenskapernas tillförlitlighet och de underliggande transaktionernas laglighet och korrekthet. Revisionsrättens förklaring är av betydelse då Parlamentet ska bevilja Kommisionen ansvarsfrihet för budgetens genomförande. Förfarandet stadgas i art. 206 och innebär huvudsakligen att Parlamentet godkänner eller icke godkänner Kommissionens förfarande i ekonomiskt avseende under det gångna året. Kommissionen är skyldig att på Parlamentets anmodan redogöra för verkställigheten av utgifterna eller för hur de finansiella kontrollsystemen fungerar. Det stadgas vidare att Kommissionen ska vidta alla lämpliga åtgärder för att rätta sig efter iakttagelserna i beslutet om ansvarsfrihet.[120] Parlamentets ställningstagande i ansvarsfrihetsfrågan har emellertid ingen rättslig betydelse. Det finns inga direkta sanktio-

[116] Se Marcusson 1989 s. 162 och s. 411.
[117] Med ansvar avses här inte rättsligt ansvar. Det rättsliga ansvaret tillkommer de enskilda rättsliga subjekten oavsett om RRV har granskningskompetens.
[118] Se Hartley 1998 s. 82 och Kok 1989 s. 345.
[119] Hartley 1998 s. 82.
[120] Notera att Kommissionen vägrades ansvarsfrihet och frågan om misstroendevotum prövades i Parlamentet i början på 1999. Det kvalificerad majoritetskravet, två tredjedelar, uppnåddes emellertid inte.

ner kopplade till detta. Tidigare stadgades i art 206b, som upphävdes genom Maastrichtfördraget, att Parlamentet kunde entlediga Kommissionens ledamöter genom att vägra dessa ansvarsfrihet.[121] Parlamentet har dock fortfarande möjlighet att framställa misstroendevotum enligt art 144 mot kommissionens ledamöter och tvinga dessa att avgå om två tredjedels majoritet uppnås i Parlamentet. Ett problem med detta förfarande är att endast hela kommissionen kan tvingas avgå, inte enskilda eller grupper av kommissionärer. Parlamentet kan således vid missnöje endast använda "yxan" och fälla hela Kommissionen och inte som ibland önskvärt "spjutet".[122]

Revisionsrättens rättsliga karaktär skiljer sig från hur vi i det svenska rättssystemet uppfattar en domstol. Revisionsrätten har få likheter med en "vanlig" domstol, den har inte den dömande funktion som exempelvis Domstolen. Den saknar kompetens att döma ut rättsliga sanktioner utan har endast en rapporterande funktion.[123] Revisionsrätten uppvisar i denna del stora likheter med de svenska revisionsorganen i de att de endast är rådgivande och saknar självständiga rättsliga befogenheter. Den huvudsakliga uppgiften är att granska och sedan rapportera till uppdragsgivaren.

Revisionsrättens beslut är majoritetsbeslut. Det finns således ingen möjlighet för ledamot som har annan åsikt än flertalet att framföra sin åsikt eller agera i egenskap av Revisionsrättens ledamot. Den som utses till Revisionsrättens ledamot får inte ha andra sysslor vid sidan av uppdraget. Han får heller inte begära eller ta emot instruktioner från någon regering eller annat organ. Dessa regler som framgår av art 188 b avser att garantera Revisionsrättens oberoende.[124]

Revisionsrätten har en omfattande befogenhet att kräva ut de handlingar som är nödvändiga för att rätten ska kunna utföra sin uppgift. Gemenskapens övriga institutioner samt nationella myndigheter kan av rätten anmodas att lämna ut sådana handlingar. Vidare stadgas i art 188 c att rättens granskning kan ske på plats i institutionerna eller i medlemsstaterna. En stor del av revisionen utförs i medlemsstaterna vilket är naturligt eftersom implementeringen av gemenskapens beslut görs av centrala, regionala och lokala organ på nationell nivå.[125] Det stadgas vidare i fördraget att granskningen på medlemsstatsnivå i första hand ska genomföras i samarbete med nationella revisionsorgan eller myn-

[121] För en beskrivning av förfarandet se Kok 1989 s. 349–352.
[122] Jfr Kok 1989 s. 352.
[123] Kok 1989 s. 350.
[124] Se Hartley 1998 s. 90.
[125] Kok 1989 s. 349.

digheter.[126] För de nationella organen är det dock valfritt att medverka vid revisionen.

Fördraget ger Revisionsrätten omfattande befogenheter i förhållande till medlemsstaterna och deras organ. Revisionsrätten har, inom ramen för sitt uppdrag, möjlighet att på plats göra en revision av verksamheten. Det kan exempelvis gälla granskning av specifika bidrag där den slutliga bidragstagaren, exempelvis en kommun, kan granskas.[127] Granskningen grundas i första hand på bokföringsmaterial. Medlemsstats myndigheter har skyldighet att på begäran utlämna räkenskaper till rättens ledamöter eller dess tjänstemän. Även kommunala myndigheter kan därför utsättas för Revisionsrättens granskning.

En vägran att efterkomma Revisionsrättens uppmaning att exempelvis lämna ut vissa handlingar får inga direkta rättsliga följder. Skyldigheten, som stadgas i art 188 c, saknar sanktioner. Ytterst kan det dock drabba medlemsstaten. Den stat vars myndigheter vägrar att samarbeta med gemenskapens institutioner bryter mot lojalitetsplikten som den uttrycks i art 5 och är en grundläggande princip i EG-rätten.

4.5.3. Riksdagens revisorer

Riksdagens revisorer är ett granskningsorgan vars existens är grundlagsstadgad. 12:7 RF stadgar att riksdagen väljer inom sig revisorer att granska den statliga verksamheten. Riksdagen kan besluta att även annan verksamhet ska granskas. Riksdagens revisorer består av särskilt utsedda riksdagsledamöter som till sitt förfogande har ett kansli på ca. tjugo personer.[128]

Närmare föreskrifter om revisorernas verksamhet återfinns i lag med instruktion för riksdagens revisorer.[129] Där stadgas i 2 § att Riksdagens revisorer har till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten. Detta inbegriper även regeringen. Regeringens administrativa praxis granskas emellertid av konstitutionsutskottet.[130] Till den-

[126] RRV har till uppgift att bistå Revisionsrätten vid sådana granskningar på nationell nivå. Se avsnitt 4.5.4.
[127] Vad gäller svenska förhållanden så har Revisionsrätten kompetens att granska bidragstagande kommun medan RRV saknar denna kompetens. RRV bistår endast Revisionsrätten vid en sådan granskning. Intervju Liason officer R. Peltonen RRV.
[128] Se vidare Sterzel 1998 s. 225 f. Vedung påpekar att Riksdagens revisorer är ett granskningsorgan som, i jämförelse med RRV, för en undanskymd tillvaro. Vedung 1998 s. 88.
[129] Lag med instruktion för riksdagens revisorer (1987:518).
[130] Se Marcusson 1989 s. 162.

na granskningsrätt kommer en rätt att erhålla information och handlingar från granskningsobjekten.[131]

I granskningsområdet ingår även de statliga företagen dvs. statlig verksamhet bedriven i privaträttslig form.[132] Frågan om Riksdagens revisorers rätt att granska de statliga företagen var länge omdiskuterad och infördes slutligen 1987 med den nu gällande lagen.[133] Anledningen till denna utvidgning av granskningsområdet angavs vara att användandet av privaträttsliga verksamhetsformer ökade vilket undandrog alltmer av den statliga verksamheten från Riksdagens revisorers granskning.[134] Vidare ingår i uppgiften även att granska Riksdagens egen förvaltning, vilket är stadgat i en särskild lag.[135] Slutligen kan i vissa fall även sådan verksamhet som bedrivs med stöd av riktade statsmedel, dvs. specialdestinerade statsbidrag, ingå i granskningsområdet. I 2 § anges att i de fall då redovisningsskyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller då särskilda föreskrifter har meddelats om medlens användning har Riksdagens revisorer befogenhet att granska verksamheten. Vanligen är det fråga om kommunal verksamhet som erhåller specialdestinerade statsbidrag. De utbetalda statsmedel som grundar redovisningsskyldighet för mottagaren är främst statsbidrag men även låneunderstöd kan ingå i kategorin. Statliga medel som utbetalas enligt civilrättsliga avtal eller kapitalinsatser i bolag grundar emellertid inte redovisningsskyldighet.[136]

För att mottagaren ska anses redovisningsskyldig för mottaget bidrag ska det ha mottagits som bistånd till viss verksamhet. Det innebär att skatteutjämningsbidrag och skattebortfallsbidrag utgivna till kommun inte medför en skyldighet att redovisa. Dessa bidrag utgår nämligen inte till speciell verksamhet utan är generella. Förarbetena förordar en viss varsamhet när statens revisorer granskar kommunal verksamhet. Det kommunala självstyret ska beaktas i en sådan granskning.[137] Exakt

[131] Se lag om skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar m.m. (1974:585).

[132] Dock endast under vissa villkor som föreskrivs i stadgandet exempelvis om verksamheten är författningsreglerad eller om staten utövar ett bestämmande inflytande över verksamheten. Se 2§ lag med instruktion för riksdagens revisorer. Jämför nedan RRV:s befogenhet i förhållande till de statliga företagen.

[133] Sedan 1920-talet har frågan dryftats, utretts och motioner avlöst varandra. Se vidare Sterzel 1969 s. 140–143 och även prop. 1986/87:99 s. 44.

[134] Se prop. 1986/87:99 s. 46.

[135] Se lag om revision av riksdagsförvaltningen m. m. (1988:46). Riksdagens revisorer garnskar enligt denna lag Riksbankens tillstånd, styrelse och förvaltning samt verksamheten vid den inre riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond.

[136] Prop. 1974:35 s. 124 f

[137] Prop 1974:35 s. 125.

vad detta innebär är oklart. Den befogenhet som medföljer statsbidraget är klart uttryckt och innebär en skyldighet för kommunen gentemot riksdagens revisorer. Förarbetenas rekommendation att beakta självstyret torde snarast få tolkas som ett slags proportionalitetsprincip. Revisorerna bör använda minsta möjliga ingrepp för att uppnå önskat resultat och ingreppet bör stå i proportion till resultatet.

Specialdestinerade bidrag som grundar redovisningsskyldighet återfinns inom olika områden av kommunal verksamhet. Det finns t.ex. möjlighet att erhålla statsbidrag till kommunala bibliotek.[138] Förutsättningarna för statens bidrag till kommunens bibiliotek anges i den förordning som reglerar saken. Det är möjligt att få bidrag för att köpa in litteratur till biblioteksverksamheten på invandrar- och minoritetsspråk. Statens revisorer har rätt att granska den verksamhet som finansieras med statliga medel och kan således kontrollera att kommunen använt bidragen till biblioteksverksamheten.

> Riksdagens revisorer granskar även kommunala verksamhetsområden i allmänhet, dvs. utan att en specifik kommun granskas. Under 1997/98 granskades primärvården och dess huvudmän, kommunerna och landstingen.[139] Resultatet av granskningen ledde vidare till ett av Riksdagens revisorer utformat förslag till riksdagen.[140] Förslaget innebär bl.a. att Riksdagen bör tillskapa bättre system för styrning och utvärdering av primärvården då dessa instrument är, enligt Riksdagens revisorer, bristfälliga.

Den statliga revisionsgranskningen innebär inte att de kommunala revisorerna är förhindrade att själva granska samma verksamhet. Statens revisorer ska bevaka de statliga intressena medan de kommunala bevakar kommunens intressen. På så vis får de olika granskningarna annorlunda inriktning och samma arbete utförs inte två gånger.[141] Kravet att bidraget ska ha utgivits till viss verksamhetsgren innebär för kommunens del att de statliga revisorernas befogenheter minskar i takt med att staten övergår till mer generella bidrag.[142] De statliga revisorerna får därmed lämna över en del av sina granskningsuppgifter till de kommunala revisorerna.

[138] Se förordning om statsbidrag till folkbibliotek (1985:528).
[139] 97/98:RR5 *Primärvårdens resurser.*
[140] 98/99:RR2 *Riksdagens revisorers förslag angående primärvården.*
[141] Riberdahl 1981 s. 226.
[142] Riberdahl 1981 s. 226.

I 3 § lag med instruktion för Riksdagens revisorer stadgas syftet och inriktningen på granskningen. Där stadgas att revisorernas granskning främst ska ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget men får också avse en bedömning av de statliga insatserna i allmänhet.[143] Ett av syftena är att täcka upp riksdagsutskottens områden.[144] Huvudintresset ska emellertid knytas till de resultat i stort som har uppnåtts inom olika verksamhetsområden. Vidare stadgas i 4§ att Riksdagens revisorer ska påtala förhållanden som de anser otillfredsställande samt verka för att en god hushållning iakttas med statens medel. Granskningarna utgörs av redovisningsrevision, traditionell granskning av årsredovisningar m.m., och förvaltningsrevision, vanligen en utvärdering av ett offentligt program eller särskilt reformområde.

Riksdagens revisorer avger årligen en verksamhetsberättelse till Riksdagen.[145] Dessutom resulterar verksamheten i en rad skrivelser och rapporter.[146] Det är således fråga dels om en kontinuerlig rapportering och dels en årlig rapport.[147] Riksdagens revisorer avger ingen revisionsberättelse och det finns heller inget formaliserat förfarande för hur rapporter och verksamhetsberättelse ska behandlas av Riksdagen.[148]

4.5.4. Riksrevisionsverket

Riksrevisionsverket (RRV) är central förvaltningsmyndighet för den statliga revisionen och redovisningen. RRV:s verksamhet regleras i förordning med instruktion för riksrevisionsverket.[149] RRV förfogar över ca 500 anställda och en ungefärlig budget omfattande 400 milj

[143] En av skillnaderna i jämförelse med RRV är att Riksdagens revisorer har möjlighet att granska Regeringens verksamhet. Se vidare SOU 1997:18 s. 37.
[144] SOU 1997:18 s. 29.
[145] Eftersom de också är riksdagsledamöter rapporterar de till viss del till sig själva. Förvaltningspolitiska kommissionen förslog ett tillskapande av ett nytt, oberoende och fristående revisionsorgan underställt Riksdagen. Riksdagens revisorer föreslås avskaffas, framför allt p.g.a. den nära kopplingen till Riksdagen. Ett extern revisionsorgan skulle, enligt kommissionen, öka trovärdigheten hos revisionen. Se SOU 1997:57 s. 100–102.
[146] Under verksamhetsåret 1994/95 avfattades rapporter i så skilda ämnen som *Privatisering av Celsius Industrier AB* (94/95:RR3) och *Den svenska kriminalvården* (94/95:RR13). Se 95/96:RR1 s. 14 och 20.
[147] Om revisionsprocessen se SOU 1997:18 s. 66–70.
[148] En rapport från Riksdagens revisorer behandlas som en regeringsproposition. Det finns motionsrätt och den behandlas i berört utskott innan beslut fattas i kammaren. Se vidare SOU 1997:18 s. 29 f. Det finns således möjligheter för Riksdagen att agera på grundval av innehållet i rapporten. Det finns dock inget som hindrar att den läggs till handlingarna utan vidare åtgärd.
[149] Se förordning med instruktion för Riksrevisionsverket (1988:80).

kr.[150] I jämförelse med Riksdagens revisorer, med sitt kansli på ca tjugo personer, framstår RRV och dess verksamhet som den tyngst vägande delen av statsrevisionen.

RRV har i princip samma granskningsskyldighet som Riksdagens revisorer. Även de statliga företagen granskas av RRV.[151] Förordningen stadgar bl.a. att verket ska granska hur statsbidrag används av mottagarna om de är redovisningsskyldiga för bidragen gentemot staten eller om särskilda föreskrifter utfärdats om bidragens användning. Det enda som skiljer organen åt i ett sådant fall är deras olika uppdragsgivare. Riksdagens revisorer är riksdagens organ medan Riksrevisionsverket lyder under Regeringen.[152] RRV:s verksamhet omfattar både redovisningsrevision, av RRV benämnt årlig revision, och förvaltningsrevision, benämns av RRV som effektivitetsrevision.[153] RRV är medlem i den internationella organisationen INTOSAI[154] vilken bl.a. utfärdar "audit standards" som medlemmarna förbinder sig att följa. Det finns således viss internationell påverkan på RRV:s verksamhet och metoder.[155] En viktig uppgift för RRV är att myndigheten har ansvar för Sveriges kontakter med EU:s Revisionsrätt.

Även om likheten med Riksdagens revisorer formellt sett är stor utgör RRV det ojämförligt tyngsta granskningsorganet, i vart fall vad

[150] Se vidare om verksamhetens omfattning i SOU 1997:18 s. 33 f.

[151] Detta stadgas i lag om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser (1987:519). I 1 § stadgas att RRV får granska den verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Se för Riksdagens revisorer lag om skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar m.m. (1974:585). Kretsen av företag som de båda organ får granska är identisk. För en vidare diskussion om RRV:s granskning av de statliga företagen se Marcusson 1989 s. 164–166.

[152] Arbetsfördelningen mellan RRV och Riksdagens revisorer har diskuterats ett flertal gånger. I exempelvis SOU 1997:80 *Reformerad stabsorganisation* uttalas att det finns ett behov av att förtydliga roll- och ansvarsfördelningen mellan dessa organ. Utredningen föreslår att *"riksdagens revisionsorgan framförallt inriktar sin granskning på sektorövergripande och politiknära frågor samt på frågor om de politiska beslutens genomförande och effekter. Regeringens revisionsorgan bör framförallt granska myndigheternas verksamhet och myndighetsledningarnas förvaltning"*. SOU 1997:80 s. 62.

[153] Sedan 1994 benämner RRV förvaltningsrevisionen effektivitetsrevision. Syftet var att undvika sammanblandning med förvaltningsrevision enligt ABL. Se vidare S. Ahlbäck under 1999 kommande *"Att kontrollera staten"*.

[154] International Organization of Supreme Audit Institutions

[155] I INTOSAI:s Audit Standards punkt 36 uttrycks: *Whatever the constitutional arrangements, the essential function of the SAI is to uphold and promote public accountability.* SAI är en förkortning för den nationella Supreme Audit Instititution, i Sverige RRV. Ansvar och ansvarsutkrävande är, enligt INTOSAI, centrala för RRV:s verksamhet.

gäller verksamhetens omfattning. Det kan delvis förklaras med att RRV även utför redovisningsrevision och har en central roll i fråga om utveckling av de statliga myndigheternas redovisningsmetoder, budgetstyrning, medelsförvaltning m.m.[156] RRV har därmed en central roll i den statliga ekonomiska förvaltningen som Riksdagens revisorer saknar.

RRV:s granskningsskyldighet mot kommunerna är likartad Riksdagens revisorers. I princip har de samma befogenheter och skyldigheter.[157] Ett statsbidrag som grundar en rätt för Riksdagens revisorers granskning medför också att Riksrevisionsverket har denna rätt. Stadgandet om verkets granskningsskyldighet innebär att verkets granskningsområde krymper i takt med att de statliga bidragen till kommunerna övergår från att vara specialdestinerade till att bli generella.[158] Liksom i fallet med Riksdagens revisorer får Riksrevisionsverket lämna över en del av sina granskningsuppgifter till kommunens revisorer.

Riksrevisionsverket rapporterar löpande under året resultatet av sin verksamhet.[159] Dessutom avlämnar verket årligen en revisionsberättelse. Den är starkt formaliserad och innehåller normalt vad granskningen omfattat, om granskningen utförts enligt god revisionssed, om bokslutet är upprättat i enlighet med gällande bestämmelser samt ett uttalande om bokslutet är rättvisande eller inte.[160] Eftersom det inte finns revisionsansvar inom den statliga verksamheten saknar revisionsberättelsen uttalande om ansvarsfrihet för de granskade.

[156] Se vidare 3 § RRV-instr. Det faktum att RRV utvecklar ekonomiska styrsystem och stöder myndigheter i införandet av dessa samtidigt som RRV bl.a. ska granska förekomst och funktion ho sådana system har kritiserats. Se vidare SOU 1997:57 s. 103 f.

[157] Riberdahl 1981 s. 225 f.

[158] Kommunalekonomiska kommittén redovisar i sitt betänkande de överväganden som ligger bakom övergången till ett system med mer generella statsbidrag, bl.a. ett ökat kommunalt självstyre. RRV:s och Riksdagens revisorers förändrade befogenheter i förhållande till kommunerna berörs inte. Ej heller diskuteras statens intresse av granskning av bidragens användning i någon större utsträckning. Se vidare SOU 1991:98 s. 144–149.

[159] Notera att det saknas hanteringsregler avseende RRV:s revisionsberättelser. Det finns inget som hindrar att dessa endast läggs till handlingarna utan närmare diskussion eller åtgärd. Se mer om kritiken av denna brist i Berggren 1978 s. 173.

[160] Se 7 § RRV-instr. En sådan beskriven revisionsberättelse är ren. Det finns naturligtvis situationer då berättelsen innehåller uttalanden av annat slag, en s.k. oren revisionsberättelse. Det är då fråga om allvarlig kritik från RRV:s sida. Värdet av kortfattade revisionsberättelser kan diskuteras. I RRV:s fall diskuterades det i en utredning om statsrevisionen. Där uttrycktes det farhågor om att en fyllig revisionsberättelse riskerar att medföra oklarheter avseende betydelsen med revisionsberättelsen. Den formaliserade revisionsberättelsen i statsrevisionella sammanhang finns därför fortfarande kvar. Se SOU 1990:64 s. 49 f.

4.6. Summering, revisionens element

I kapitlet har en allmän grundläggande diskussion kring revision som problemområde förts. Avsikten är att ge en grund för den fortsatta diskussionen och en djupare förståelse för revision som verksamhet. Detta summerande avsnitt fångar upp och tydliggör en del av den diskussion som förts i kapitlet. Avsnittet avslutas med att ange de tre kriterier och frågeställningar som i kapitel 12 ligger till grund för utvärderingen av det kommunala revisionsinstitutet. Dessa tre utgörs av *trovärdighet, bedömningsgrunder* samt *återkoppling.*

Ett viktigt element av revisionen är dess kompetens. Kompetens, i olika former, utgör grunden för att revision ska kunna genomföras och även för att den ska vara trovärdig. Olika aspekter på kompetens i revisionssammanhang kan illustreras med följande figur.

KOMPETENS

- RÄTTSLIG
- EKONOMISK
- KUNSKAPSMÄSSIG

Figuren visar kompetensen som en grundläggande förutsättning för granskningens utförande. Revisionen måste ha tillgång till kompetens för att granskningen ska kunna utföras. Kompetensen kan delas in i tre delar.

Den första är *rättslig kompetens* som bl.a. innebär tillgång till granskningsobjektet och de handlingar och uppgifter som är nödvändiga för uppdragets utförande. Den bör vara utformad som en rättighet för revisionen i förhållande till granskningsobjektet och dess personal. Det är också väsentligt att denna rättighet är reellt utkrävbar dvs. att effektiva rättsmedel finns att tillgå.

Den andra delen är den *ekonomiska kompetensen* som innebär att de ekonomiska resurser som med nödvändighet krävs för att genomföra granskningen också finns. Revisionen ska således ha självständig tillgång till de resurser som exempelvis åtgår för resor, lokaler och kontorsmaterial. Även denna bör vara utformad som en reellt utkrävbar rättighet. I detta fall är det emellertid en rättighet i förhållande till revisionens uppdragsgivare.

Den tredje delen är den *kunskapsmässiga kompetensen* som innebär att revisionen måste ha tillgång till relevant kunskap. För att en reell möjlighet att genomföra granskningen ska föreligga krävs bl.a. ingående kunskap om granskningsobjektet och om granskning i allmänhet. Denna del av kompetensen är till viss del beroende på den ekono-

miska kompetensen eftersom kunskapen vanligen kan upphandlas. Det krävs dock att relevant kunskap överhuvudtaget finns att tillgå.[161]

Genomgången av organen för revision av offentlig verksamhet visar att dessa företer vissa likheter, framför allt ifråga om revisionens beståndsdelar. Både RRV och Riksdagens revisorer utför redovisningsrevision och förvaltningsrevision.[162] Även inom den kommunala revision används denna indelning.[163] Bolagsrevisionen använder samma begrepp men innebörden är till viss del en annan. Den följande diskussionen avser att visa skillnader och likheter mellan statsrevision, kommunrevision och bolagsrevision. Distinktionen mellan dessa verksamheter görs främst i revisionsuppgifterna men också i syftet med revisionens verksamhet.

Granskning av räkenskapernas tillförlitlighet torde vara en grundläggande revisionell uppgift inom alla typer av revision. Detta gäller för alla de tre revisionsområdena. Vad gäller statsrevisionen har RRV ett större ansvar för redovisningsrevisionen, eller den årliga revisionen, än Riksdagens revisorer som endast undantagsvis, i fråga om riksdagens egna organ, genomför granskning av räkenskaperna.[164] RRV:s ansvar för redovisningsrevisionen stadgas i 2 § 3 p RRV-instr. Där anges att RRV ska i enlighet med god revisionssed granska myndigheternas årsredovisning och underliggande redovisning. I fråga om kommunrevisionen stadgas den redovisningsrevisionella uppgiften i 9:7 2 st. KL där det bl.a. uttrycks att revisorerna ska pröva om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig. Räkenskapsgranskningen är emellertid inom stats- och kommunrevision subsidiär till granskningen av verksamheten.

Inom företagsrevision har räkenskapsgranskningen ett primärt syfte. Revisorn godkänner räkenskaperna så att intressenter, kreditgivare, investerare m.m. vet att dessa är tillförlitliga. Självfallet kan en upptäckt i räkenskaperna leda till ytterligare granskning från revisorns sida

[161] Existensen av en av staten sanktionerad revisionskår är ett exempel på kunskapstillgång. Auktorisation av revisorer är en kvalitetsmärkning som underlättar upphandlandet av relevant kunskap. Sådana kvalitetsmärkta revisorer finns emellertid i Sverige endast inom det privaträttsligt reglerade revisionsområdet. Auktorisation av revisorer, i fråga om det kommunrevisionella området, avvisas av Kommunrevisionsutredningen. I betänkandet anges att man avvaktar den framtida utvecklingen inom branschen. Se SOU 1998:71 s. 70 f.

[162] Notera dock att dessa delar benämns annorlunda av RRV. Notera även att Riksdagens revisorer inte har samma skyldighet som RRV att kontinuerligt granska myndigheternas räkenskaper. Redovisningsrevision kan dock ingå i ett av Riksdagens revisorer granskningsprojekt.

[163] Se vidare avsnitt 6.4.

[164] Se SOU 1997:18 s. 36.

men detta är inte huvudsyftet. Räkenskapsgranskningen i företagsrevision har ett primärt syfte.[165]

Skillnaderna är störst mellan stats- och företagsrevision. Statsrevisionen har som främsta syfte att granska förvaltningens följsamhet till de politiska besluten, reliabiliteten, effekterna av de politiska besluten, rationaliteten samt förvaltningens ekonomiska effektivitet. Typiskt för den statliga revisionen är att granskningsorganen betraktas som ett av flera styrmedel, RRV och Riksdagens revisorer intar inte på något sätt en särställning i förhållande till exempelvis tillsynsmyndigheter som i vissa avseenden kan sägas ha en likartad funktion.[166] Varje år avger granskningsorganen en revisionsberättelse. Det finns dock inget stadgat förfarande för hur denna ska behandlas. Rättsliga hinder saknas för att riksdag eller regering, i egenskap av organens uppdragsgivare, lägger revisionsberättelserna åt sidan.

Vidare innehåller den statliga revisionen ingen koppling till ansvarsutkrävande av de granskade. Revisionsorganen tar aldrig ställning till frågan om ansvarsfrihet för de granskade.[167] Det aktualiseras aldrig då det saknas regler därom, riksdag eller regering kan aldrig vägra ansvarsfrihet. I sin tur innebär det att det saknas revisionsansvar i den statliga organisationen. Det förklarar att den statliga revisionen i princip saknar ambitioner att söka efter ansvariga organ eller enskilda. Huvudsakliga syftet är snarare framåtblickande, förbättra förvaltningens reliabilitet, rationalitet och ekonomiska effektivitet. Företagsrevisionen har som huvudsakligt syfte att granska räkenskapernas tillförlitlighet. Till det kommer granskningen av ledningens[168] förvaltning av verksamheten, främst i syfte att se om en eller flera personer begått sådana fel som kan grunda skadeståndsskyldighet. I den delen är revisionen ett medel för att bevaka organets, exempelvis aktiebolagets, rätt. När revisorerna avlämnar en revisionsberättelse finns ett reglerat förfarande hur detta ska hanteras av uppdragsgivaren. Bl.a. ska denne ta ställning till frågan om ansvarsfrihet för de granskade. Om ansvarsfrihet vägras kan talan om skadestånd väckas. Revisionsansvar är därför en realitet i privatreglerad organisation där revision bedrivs.

[165] Skillnaderna mellan vikten av redovisningsrevision illustreras av den tid som kommunrevisor (20 %) och bolagsrevisor (80 %) lägger ned på denna typ av revision. Förhållandet är i princip inverterat. Intervju revisorsordförande Löfling.

[166] Exempelvis Statskontoret som bl.a. har till uppgift att biträda med underlag för omprövning, effektivisering och styrning av statlig och statligt finansierad verksamhet. Se vidare 1 § i förordning med instruktion för Statskontoret (1992:877).

[167] Även JK menar att det är en grundläggande skillnad i jämförelsen mellan statlig verksamhet och verksamhet i kommun eller t.ex. aktiebolag. Se JK-rapporten s. 65–67.

[168] Exempelvis i ett aktiebolag är det bolagsstyrelsen och eventuell VD.

Verksamhetens ekonomiska effektivitet är för revisorn i ett aktiebolag av mindre betydelse än i offentlig revision. Bolagsrevisorn har större anledning att förutsätta att bolagsledningen fattar affärsmässigt korrekta beslut. Grunden för bolagets verksamhet är affärsmässighet och ekonomisk vinstgenerering.[169] I offentlig verksamhet är förhållandet annorlunda. Verksamhetens bygger sällan på affärsmässiga principer, som i sin tur förutsätter ekonomisk effektivitet. Syftet är vanligen att utföra en uppgift, leverera en tjänst till medborgarna, utöva tillsyn m.m.[170] Ekonomisk effektivitet är inte den primära uppgiften och det finns därför ett större behov av revisionens insatser på det området inom offentlig verksamhet.

Revision av den kommunala verksamheten är en blandning mellan de ovan diskuterade statsrevisionen och bolagsrevisionen. Granskningen av verksamhetens förhållande till de politiska besluten, reliabiliteten och rationaliteten är ett element av kommunal revision. Vidare är det en viktig uppgift att granska verksamhetens effektivitet. Kommunal revision företer därvidlag stora likheter med statlig revision. Förklaringen torde finnas i kretsen av intressenter. Offentlig verksamhet, både statlig och kommunal, vilar på demokratisk grund och emanerar ytterst från medborgare och kommunmedlemmarna själva. Det är därför väsentligt att förvaltningens följsamhet till de förtroendevaldas beslut granskas. Då de förtroendevalda förlorar kontrollen över förvaltningen är verksamhetens demokratiska legitimitet förlorad. Det är därför naturligt att offentlig revision i stor utsträckning har de politiska besluten som utgångspunkt. Som tvångsvis värvade skatte- och avgiftsbetalare har medborgare och kommunmedlemmar även ett intresse av att verksamheten bedrivs på ett ekonomiskt effektivt sätt, vilket förklarar att också det är en uppgift för stats- och kommunrevision.

Kommunal revision skiljer sig från statlig revision vad gäller revisionsansvar och ansvarsutkrävande för verksamheten. Den kommunala revisionen har en tydlig koppling till det efterföljande revisionsansvaret.[171] Där framkommer likheter med bolagsrevisionen. Revisionsansvaret i privaträttslig verksamhet är liknande det i kommunal verk-

[169] Olika åsikter finns dock inom de privata revisorernas skara. I vissa kretsar hävdas att affärsmässiga felbedömningar inte är en sak för revisorn medan andra hävdar att uppdragsgivarnas, dvs. aktieägarnas, intresse tarvar att även sådant tas upp av revisionen. Det handlar slutligen om förvaltningsrevisionens innebörd och omfattning. Se exempelvis Sillén 1951 s. 511 ff. och Ranby 1963 s. 537–539.

[170] Se liknande diskussion i avsnitt 2.3.4., om kommunen som ekonomisk enhet.

[171] Även statlig revision kan leda till följder för de granskade. En kritisk revisionsberättelse kan leda till att generaldirektörer byts ut av regeringen eller att misstroendeförklaring framställs i riksdagen. Det är emellertid en *indirekt* följd av revisionen.

samhet. Syftet med denna uppgift är inom båda typerna av verksamhet att bevaka organets, kommunen eller aktiebolagets, ekonomiska rätt. Revisionen har i den delen en tillbakablickande, reparativ funktion. Den skiljer sig markant från den statliga revisionen som är huvudsakligen framåtblickande.[172]

Denna kortfattade genomgång av det som här benämnts tre revisionsområden, företags/bolags-, stats- och kommunrevision, ger en god bild av de huvudsakliga momenten inom områdena och framför allt vilken typ av revision som är tongivande inom varje område och syftena bakom denna. Utifrån detta resonemang finns det möjlighet att skissera en bild av det som utgör revisionens element inom de olika områdena.

REVISIONENS KARAKTÄRSDRAG

Företagsrevision

1. Räkenskapernas tillförlitlighet ska granskas och garanteras
2. Interna kontrollens funktion ska granskas
3. Organets ekonomiska rätt ska tillses, revisionsansvar finns
4. Bakåtblickande

Statsrevision

1. Räkenskapernas tillförlitlighet ska granskas och garanteras
2. Interna kontrollens funktion ska granskas
3. Verksamhetens förhållande till politiska beslut, demokratisk legitimitet
4. Ekonomisk effektivitet och ändamålsenlighet
5. Primärt framåtblickande, sekundärt bakåtblickande

Kommunrevision

1. Räkenskapernas tillförlitlighet ska granskas och garanteras
2. Interna kontrollens funktion ska granskas
3. Kommunens ekonomiska rätt ska tillses, revisionsansvar finns
4. Verksamhetens förhållande till politiska beslut, demokratisk legitimitet
5. Ekonomisk effektivitet och ändamålsenlighet
6. Framåtblickande och bakåtblickande

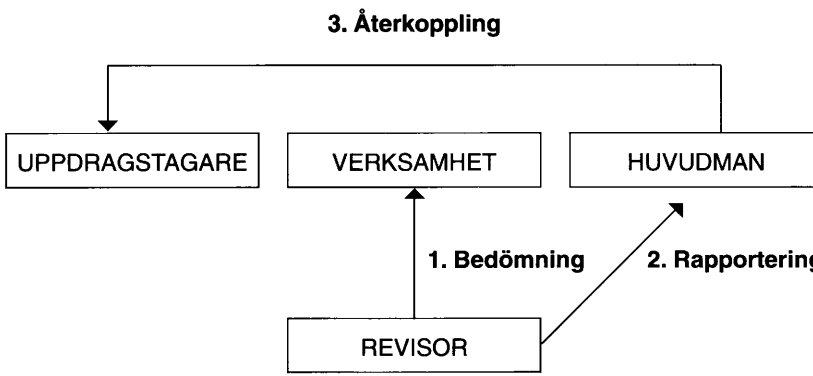
Figuren visar att den kommunala revisionen utgör en blandning av stat- och företagsrevision.[173] De bakåtblickande elementen, räkenskaps-

[172] Redovisningsrevisionen är dock av naturliga skäl bakåtblickande.
[173] Därmed inte sagt att kommunrevisionen utgör en fusion av de övriga.

granskning och ansvarsutkrävande, existerar sida vid sida med framåtblickande förbättringssträvanden.

Figuren visar vidare den avgörande skillnaden mellan statlig och kommunal revision. Statlig revision saknar direkt koppling till ansvarsutkrävande. I reglerna för kommunal revision stadgas en skyldighet för revisorerna att ta ställning i ansvarsfrågan, dvs. om de granskade ska beviljas ansvarsfrihet. Revisionens uppdragsgivare fattar sedan det slutliga beslutet i den frågan. Kopplingen till ansvarsutkrävande ger den kommunala revisionen en dimension som den statliga saknar och visar på likheten mellan kommunal och privat revision. Denna ytterligare dimension gör att kommunal revision är av avgjort större intresse än statlig revision i frågor avseende rättsligt ansvar.

Vid en analys av revision som företeelse är det väsentligt att revisionens funktion tydliggörs. Det finns ett värde i att hålla den diskussionen allmängiltig och söka en beskrivning av revisionen som passar in på de ovan behandlade revisionsområdena. Även om, som tidigare diskuterats, olika element av revisionen varierar i betydelse inom varje område torde revisionens funktion i allmänhet beskrivas i följande figur. Figuren bygger på antagandet att det är möjligt att betrakta föremålet för revisionen, t.ex. bolagsstyrelsen, byggnadsnämnden eller Läkemedelsverket, som uppdragstagare och revisionens uppdragsgivare, t.ex. bolagsstämman, kommunfullmäktige eller Regeringen, som huvudman. Självfallet finns stora olikheter i dessa olika relationer men som en tankemodell tjänar den ändå sitt syfte, nämligen att kunna betrakta revision i ett allmängiltigt perspektiv, vilket gör en grundläggande analys möjlig.



Figuren visar revisionens funktion i förhållandet mellan huvudman och uppdragstagare. Revisorn granskar och *bedömer,* eller utvärderar, uppdragstagaren och dess verksamhet vilket sammantaget utgör gransk-

ningsobjektet. Efter utförd bedömning *rapporterar* revisorn resultatet till huvudmannen. Huvudmannen har sedan möjlighet till *återkoppling* i förhållande till uppdragstagaren. Denna återkoppling kan exempelvis utgöras av ett ansvarsutkrävande.[174]

De tre momenten, bedömning, rapportering och återkoppling, är grundläggande och centrala för beskrivningen av revisionens roll i förhållandet mellan huvudman och uppdragstagare. Dessa tre moment kan delas in i en rad underavdelningar för att kunna ge en närmare beskrivning av vad som här avses och för att göra dem användbara i den fortsatta analysen.

För att revisorn ska kunna göra en *bedömning*[175] krävs inledningsvis att en granskning är utförd. Granskningen utgör ett förstadium till och en nödvändig förutsättning för revisionens bedömning. Resultatet av granskningen ska sedan mätas mot några slags kriterier.[176] Sådana mått benämns här fortsättningsvis bedömningsnormer.[177] Dessa normer utgör *bedömningsgrunden.* Ett underförstått krav på dessa bedömningsnormer är att de också ska vara kända och allmänt accepterade. Revisionens bedömning utmynnar sedan i en värdering, ett positivt eller negativt besked, av granskningsobjektet, dvs. uppdragstagaren och dess verksamhet. Denna värdering är kännetecknande för revisionsverksamhet, och en av dess huvuduppgifter, och särskiljer den exempelvis från ordinärt utredningsarbete där faktainsamling är den väsentliga uppgiften.[178]

[174] Observera att det ofta finns möjlighet till återkoppling i förhållandet revisor – huvudman. I det förhållandet utgör revisorn uppdragstagare, och huvudmannen kan vid behov utkräva ansvar av denne. Denna möjlighet är inte markerad i figuren då det är en följd av revisorns förhållande till huvudmannen och visar inte revisionens *roll* i förhållandet huvudman – uppdragstagare.

[175] Bedömning används här synonymt med utvärdering.

[176] Uppdelningen av revisionens verksamhet i en granskningsdel och en bedömningsdel är fiktiv. I praktiken är det mycket svårt att skilja dessa åt och granskning och bedömning sker vanligen samtidigt i en gemensam tankeprocess hos den enskilde revisorn. Uppdelningen är dock ändamålsenlig i denna framställning och en hjälp i den fortsatta analysen.

[177] Andra begrepp är bedömningskriterier, standards eller normer. Se om problemet att finna sådana mått exempelvis Karlsson 1996 s. 116–120. Framställningen där behandlar utvärdering av skol- och fritidsverksamhet. Författaren visar bl.a. att även om intressenterna är överens om utvärderingskriterier uppkommer oenighet om innebörden av dessa.

[178] Självfallet kan utredningsarbete innefatta moment av värdering. Det är emellertid ingen huvuduppgift. Jämför det statliga utredningsväsendet där uppdraget vanligen innefattar att utreda ett visst område och föreslå lagändringar om det är nödvändigt. Se exempelvis dir 1992:12, direktiv avseende lokaldemokratikommitténs uppdrag, där huvuduppgiften var att *"överväga olika åtgärder för att stärka den lokala demokratin"*. Implicit innefattar uppgiften att värdera det rådande läget men huvuduppgiften var att föreslå förbättringar.

Med *rapportering* avses den information som revisionen avlämnar till huvudmannen dvs. revisionens uppdragsgivare. Rapporteringen är ett självklart och nödvändigt moment där granskningens resultat och revisionens värdering därav överförs till huvudmannen. Genom denna informationsöverföring har revisionen slutfört sin uppgift. Initiativet övergår till huvudmannen som kan använda informationen som underlag för återkoppling till den granskade uppdragstagaren. I vilken mån huvudmannen använder revisionens värdering eller gör en självständig värdering av granskningsresultatet torde bero på huvudmannens egna kunskaper. Rapporteringens viktiga roll beror huvudsakligen på att revisionen utförs för annans räkning. Revisorer är *"reviewers rather than action takers"*.[179] Deras uppgift är att rapportera och resultatet utgör grund för åtgärder vidtagna av andra.[180]

Återkoppling avser de åtgärder som vidtas eller de beslut som fattas av huvudmannen i sitt förhållande till uppdragstagaren på grundval av den information som erhållits från revisionen. Huvudmannen har vanligen möjlighet till ansvarsutkrävande eller godkännande av uppdragstagaren och hans verksamhet. Ansvarsutkrävandet kan sägas vara den yttersta följden av revisionen. Även om det ligger utanför revisionens befogenhet att direkt utkräva ansvar av den granskade uppdragstagaren spelar revisionen otvivelaktigt en väsentlig roll i den ansvarsutkrävande processen. Ett godkännande av huvudmannen är av betydelse då det utgör en trygghet för uppdragstagaren och en bekräftelse av den utförda verksamheten.

Dessa tre faktorer, bedömningsgrunder, rapportering och återkoppling beskriver revisionens roll i förhållandet mellan huvudman och uppdragstagare. En värdering av förekomsten av dessa ger emellertid inte hela bilden av revisionens funktion i förhållandet. Det svarar inte på frågan om revisionen är välfungerande i detta förhållande. En ytterligare faktor som bör tilläggas, och som ovan diskuterats som en förutsättning för revision, är *trovärdigheten.* För att uppnå trovärdighet krävs, som ovan påpekats, både kompetens och oberoende.

I kapitel 12 kommer dessa utgångspunkter att utgöra grunden för en utvärdering av det kommunala revisionsinstitutet. Denna utvärdering kommer att ske med utifrån tre kriterier och frågeställningar:

[179] Stettler 1982 s. 4.

[180] Se Stettler 1982 s. 4. Notera emellertid att i andra rättssystem återfinns revisionsdomstolar som har domsmakt dvs. kan ådöma en felande att utbetala skadestånd eller liknande. Exempelvis är det fallet i Frankrike. Se för en kort introduktion avseende olika typer av statlig revision SOU 1997:18 s. 39–45. Notera EU:s Revisionsrätt som, namnet till trots, inte har juridiska funktioner. Se vidare avsnitt 4.5.2.

1. Är den kommunala revisionen trovärdig? "Trovärdigheten" är det centrala kriteriet som kan brytas ned i "oberoende" och "kompetens".
2. Finns kommunrevisionella bedömningsnormer? Endast existensen av vissa normer är inte nog. Det krävs dessutom att de är kända och allmänt accepterade.
3. Finns möjligheter till återkoppling? Återkopplingen kan brytas ned i två delar; rapportering och ansvarsutkrävande.

Syftet med dessa tre frågeställningar är att ge svar på frågan om det kommunala revisionsinstitutet är ett effektivt kontrollinstrument.

5. Nordisk utblick

5.1. Inledning

Kapitlet behandlar översiktligt kommunalrättsliga frågor i Norge, Danmark och Finland.[1] Tyngdpunkten ligger på kontroll av verksamheten samt den kommunala revisionen. Syftet är att ge jämförelsematerial till den fortsatta diskussionen kring svenska förhållande samt även en översiktlig bild av våra grannländers kommunala system. Framställningen ger även perspektiv på den svenska kommunalrätten, då lösningarna på de kommunalrättsliga problemen i många fall är helt annorlunda i andra system. Det finska systemet beskrivs mer ingående än det norska och danska. Främst beror det på den stora likhet det svenska och finska systemet företer, varför det finska materialet blir särskilt intressant i de delar olikheter förekommer. Exempelvis är den kommunala revisionen i Finland organiserad på ett annat vis än i Sverige och inriktningen på revisionen skiljer också åt.

Kapitlet är upplagt så att framställningen om Norge inleds i avsnitt 5.2. Sedan följer ett avsnitt om Danmark, avsnitt 5.3. och Finland, avsnitt 5.4. Kapitlet avslutas i 5.5. där kapitlet summeras och en kort jämförelse mellan de olika systemen görs.

5.2. Norge

5.2.1. Allmänt

Norge är indelat i 454 kommuner, 435 primärkommuner och 19 fylkeskommuner.[2] De regler som reglerar den kommunala organisationen och verksamheten finns i huvudsak i kommuneloven (NoKL) från 1992.[3]

[1] Den nordiska utblicken inbegriper inte Island. Det är självfallet geografiskt felaktigt men kan motiveras på andra grunder. Främst beror detta på de språkliga bristerna i författarens kunnande. För den som önskar få en översiktlig bild av det isländska systemet kan hänvisas till Lidström 1996, s. 39–43.
[2] Uppgift från norsk Statistisk Årbok 1998.
[3] Lov om kommuner og fylkeskommuner, 1992.09.25 nr 107.

5.2.2. Organisation

I 6 § NoKL fastslås att kommunestyret och fylkestinget är de högsta kommunala och fylkeskommunala organen. Ledamöterna utses i allmänna och direkta val.[4] Kommunestyret (fylkestinget) utser ledamöter till formannskapet (fylkesutvalget) bland kommunestyrets medlemmar.[5] Ordföranden i kommunestyret är tillika ordförande i formannskapet.

Kommunestyret och fylkestinget beslutar å kommunens vägnar om inte annat stadgas i lag eller delegationsbeslut. Det innebär att allt utövande av kommunal kompetens *"skjer i utgangspunktet på disse organers vegne og politiske ansvar"*.[6] Det är också dessa organ som har det interna tillsynsansvaret över den kommunala verksamheten och har möjlighet att ändra beslut fattade av andra kommunala organ.[7] Formannskapet var ursprungligen det centrala beslutsorganet i kommunen. Ledamöterna utgörs av representanter från kommunestyret och organet hade före 1992 långtgående beslutanderätt.[8] Den har i viss mån minskat med nuvarande lagstiftning. Organet är dock fortfarande det centrala förvaltningsorganet i kommunen. I lagen stadgas att formannskapet ska behandla kommunestyrets förslag till ekonomiplan, årsbudget och kommunalskatt.[9] I övrigt är det upp till kommunestyret att fastställa området för formannskapets verksamhet. Kommunallagen anger i princip inga hinder mot att delegera beslutsbefogenheter. Endast speciallagstiftning kan uppställa sådana.

Varje kommun ska också ha en administrationschef som ansvarar för och leder den kommunala administrationen. Denne utses av kommunestyret. Administrationschefen har bl.a. ansvar för att ärendena inför kommunestyret är beredda och att beslut blir verkställda. Vidare ska

[4] Detta är särskilt reglerat i Valgloven (Lov om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg. 1985.03.01 nr. 003).

[5] Se § 8 NoKl. Formannskap ska dock inte utses i de kommuner som infört parlamentarisk styrelseform. Det är en alternativ modell som är en nyhet i 1992 års lag. Se nedan.

[6] Overå/Bernt s. 34.

[7] Se § 60 nr. 1. Kommunestyret har befogenhet att ändra beslut fattade av andra kommunala organ i samma omfattning som organet självt. Exempelvis kan rättskraftregler förhindra detta. Overå-Bernt s. 376 f.

[8] Overå/Bernt s. 22. Formannskapet etablerades 1837 och var då det centrala förvaltningsorganet i kommunen. Folkrepresentationen, kommunestyret, beslutade i princip endast i frågor rörande budgeten. Formannskapets roll förändrades 1954 och organet blev då det interna tillsynsinstansen. Stora möjligheter att delegera uppgifter från kommunestyret till formannskapet har dock alltid funnits och utnyttjats. Med 1992 års lag har avsikten delvis varit att föra tillbaka makten till kommunestyret.

[9] Se § 8 nr. 3 NoKL.

kommunestyret utfärda reglemente för administrationschef verksamhet och befogenheter.[10]

En nyhet i 1992 års lag är den alternativa organisationsmodell som erbjuds kommunerna och fylkeskommunerna. En sådan *parlamentarisk styringsordning* innebär att inget formannskap eller administrationschef utses. Istället väljs ett kommuneråd. Detta kollegiala organ har den kommunala administrationen som ansvarsområde. Poängen med denna nyordning är att kommunerna ges möjlighet att flytta ansvaret för administrationen till de folkvalda. Kommunestyrets inflytande över administrationen ökar därmed och även legitimiteten i den kommunala förvaltningen och verksamheten. 1992 var det endast Oslo kommun som hade infört parlamentarisk styringsordning.[11]

För utförande av den kommunala verksamheten upprättar kommunestyret särskilda organ som kan ha ett särskilt fackområde att ansvara för eller som endast ska genomföra en viss uppgift. Det finns en rad olika typer av sådana organ varav de fasta utvalgen får ses som de viktigaste. Dessa utvalg är organ av mer varaktig karaktär som har ett speciellt ansvarsområde fastställt av kommunestyret. De är politiska organ som uppträder som kommunestyrets förlängda arm på vissa områden. Då ett fast utvalg har en hel sektor av den kommunala verksamheten som ansvarsområde kallas det hovedutvalg, t.ex. hovedutvalget för kultur. Motsatsen till ett fast utvalg är komité. Ett sådant organ är av tillfällig karaktär och tillskapat för att utföra en viss, tidsbegränsad, uppgift. Kommunestyret kan när som helst omorganisera eller lägga ned faste utvalg och komiteer.[12] Andra organ i den kommunala organisationen är styrelser för olika typer av verksamheter, exempelvis styrelse för kommunala företag och institutioner. Skillnaden mellan de fasta utvalgen och styrelserna är att utvalgen är i huvudsak politiska organ medan styrelserna har ansvar för att ge exempelvis viss service. Styrelsernas verksamhet leds och kontrolleras av kommunestyret eller ett utvalg.[13]

5.2.3. Statlig tillsyn

Den statliga tillsynen utövas främst genom departementen varav kommunaldepartementet spelar en central roll. Kommunaldepartementet

[10] Se § 22 och § 23 NoKL, Overå/Bernt s. 149–160.
[11] Se Eckhoff s. 32 och Overå/Bernt s. 22–24 och 129–138.
[12] Se § 10 NoKL, Overå/Bernt s. 77–84.
[13] Se § 11 NoKL, Overå/Bernt s. 84–89. Sådana styrelser i kommunallagens mening ska inte förväxlas med de styrelser som administrasjonsjefen har möjlighet att tillskapa för att bygga upp en effektiv administration. Sådana organ ligger under dennes kontroll- och instruktionsmyndighet. Overå-Bernt s. 85.

kan exempelvis utfärda föreskrifter om de övriga departementens tillsyn. Departementen är tillsynsmyndighet inom respektive sakområde. De har självständig initiativrätt avseende laglighetskontroll av kommunala beslut. Med kommunala beslut avses sådana fattade både av folkvalda organ och administration.[14] Vidare har departementen rätt till insyn i kommunens handlingar. Kommunen har motsvarande skyldighet att ge departementen information och upplysningar. Denna rätt till insyn och upplysningsplikt är generell och inte beroende av att ett särskilt beslut ska laglighetsprövas. Det är tvärtom så att departementen kräver in information för att granska om laglighetsprövning är nödvändig. Det är ett sätt att effektivisera tillsynen.[15] Den statliga laglighetskontrollen av den kommunala verksamheten är således omfattande.

Någon allmän besvärsrätt av kommunala beslut finns inte. Rätt att påkalla laglighetskontroll har ledamöter av kommunestyret. Minst tre sådana ledamöter kan tillsammans få ett kommunalt beslut provat ur laglighetshänseende av departementet.[16]

En mer allsidig prövning av de kommunala besluten än den rena laglighetsprövning återfinns i princip inom den specialreglerade sektorn. Vissa förvaltningsbeslut kan överklagas till överordnat förvaltningsorgan.[17] Det är i huvudsak beslut rörande myndighetsutövning som kan överklagas i denna ordning.[18] Även kommunestyrets beslut kan överklagas på detta vis. Överordnat förvaltningsorgan är där en statlig myndighet, vanligen ett departement.[19] Överklagande av beslut fattade av annat kommunalt organ prövas av kommunestyret eller en speciell klagenemnd om sådan finns. I vissa fall är det dock statligt organ som överprövar.[20]

[14] § 59 p 5 NoKL, Overå/Bernt s. 371.
[15] § 59 p 6 NoKL, Overå/Bernt s. 371 f.
[16] § 59 p1 NoKL. Det diskuterades vid tillkomsten av 1992 års kommunallag att enbart *en* kommunestyreledamot skulle kunna få beslut laglighetsprövat. Detta tillbakavisades dock. Risken för *"kverulanteri"* ansågs för stor. Overå/Bernt s. 365 f.
[17] Detta regleras i huvudsak i förvaltningsloven §§ 28–34.
[18] I forvaltningsloven stadgas att saker som gäller *enkeltvedtak* kan överklagas i särskild ordning. Begreppet omfattar i princip beslut i enskilda fall rörande rättigheter och plikter. Ett centralt moment är det offentliga utövandet av myndighet. Se Eckhoff 1996 s. 457–465 och där gjorda hänvisningar. Jämför den svenska förvaltningslagen som stadgar särskilda regler för ärenden rörande myndighetsutövning.
[19] Det beror på inom vilket sakområde beslutet fattats. Det är fortfarande fråga om den specialreglerade sektorn.
[20] Då det kommunala organets beslut har sin grund i myndighet delegerad från statligt organ är detta statliga organ också besvärsmyndighet. Det är fallet i princip inom den specialreglerade sektorn. Se Eckhoff 1996 s. 499.

Domstolskontrollen av den kommunala verksamheten är begränsad.[21] Huvudregeln är att domstolen endast kan pröva lagligheten av besluten.[22] Lämplighetsprövning ligger utanför kompetensen. Gränsdragningen mellan laglighets- och lämplighetsprövning är dock svår att upprätthålla och undantag från denna regel finns. Om rätten finner ett beslut olagligt kan den i princip endast undanröja detta men inte sätta ett nytt i dess ställe. I vissa fall ska dock domstolen fatta ett nytt beslut. Det gäller i huvudsak när beslut är strängt lagbundet och det fria skönet i praktiken är eliminerat, exempelvis beslut om rätt till pension.[23]

Underställning var tidigare ett viktigt institut för den statliga tillsynen men är sedan 1992 i princip avskaffat. Det finns dock kvar för vissa beslut avseende budget och upptagande av lån.[24] Även beslut om att ingå kommunal borgensgaranti kräver underställning.[25] Underställningsmyndigheterna, fylkesmannen[26] och departementen, spelar fortfarande en viktig roll. Departementen utövar laglighetskontroll i efter-

[21] Det norska rättssystemet saknar särskilda förvaltningsdomstolar. De allmänna domstolarna kan i vissa fall pröva lagligheten i förvaltningsbesluten. Överprövning sker i huvudsak av högre förvaltningsorgan, exempelvis departementen. Vissa domstolsliknande förvaltningsorgan har dock utvecklats, exempelvis Trygderetten som bl.a. prövar frågor om sociala bidrag och pensioner. För en beskrivning av domstolskontrollen och förvaltningsorganen se Eckhoff 1996 s. 622–640.

[22] Se Eckhoff 1996 s. 568- 587. Han går igenom och systematiserar olika ogiltighetsgrunder och dess följder i norsk förvaltningsrätt. Ogiltighetsgrunderna är till stor del bestämmande för domstolens kompetens vid överprövning av förvaltningsbeslut. Eckhoff 1996 s. 626.

[23] Eckhoff 1996 s. 625–628. Omfattningen av det fria skönet är således en väsentlig faktor vid domstolens överprövning av förvaltningsbeslut. Då stort utrymme lämnats till förvaltningen i sitt beslutsfattande är domstolens överprövningsutrymme mindre. Exempelvis om domstolen finner att förvaltningsmyndigheten tagit ovidkommande hänsyn vid ett avslagsbeslut rörande en sökt förmån kan inte domstolen sätta ett nytt beslut i dess ställa och besluta att förmån ska utgå. Det kan nämligen finnas andra grunder som gör att förmånen inte ska utgå. Det är således inte tänkt att domstolen ska göra den allsidiga prövning av saken som en förvaltningsmyndighet gör. Eckhoff 1996 s. 627.

[24] Se § 46 och § 50 NoKL.

[25] I § 51 regleras kommunens möjligheter att ingå borgensgaranti. Problemet med de kommunala borgensgarantierna har behandlats i en avhandling av T. Kristiansen "Kommunale garantier – en rettslig studie". Där påpekas att regleringen av kommunens möjlighet att ingå sådana garantier är en balans mellan kommunens vilja att stimulera viss verksamhet, genom att ingå borgensgaranti, och behovet av att tillförsäkra att kommunen alltid kan infria sina förpliktelser mot stat och kommuninvånare. Kristiansen 1998 s. 4 f. och s. 145–149.

[26] Utses av staten, en för varje region. Fylkesmannen, tidigare amtsmannen, är det högsta regionala statsorganet. Spelade innan 1992 stor roll som statlig tillsyns- och underställningsmyndighet av den kommunala verksamheten. För beskrivning och historik se Eckhoff 1996 s. 28–30.

hand och ska tillsammans med fylkesmannen fungera som rådgivande organ till kommunerna.[27]

5.2.4. Revision

§ 60 i NoKL reglerar den interna tillsynen och kontrollen. Där stadgas att kommunestyret och fylkestinget har det övergripande ansvaret för tillsyn av förvaltningen. Det är bl.a. dessa organs uppgift att tillse att de kommunala räkenskaperna revideras på ett betryggande sätt.[28] Särskilda kompetenskrav utfärdas av staten.[29]

Det finns även möjlighet att utföra gemensam revision för flera kommuner s.k. distriktsrevision. Sådan revision leds av ett disktriktsrevisionsstyre som utses av deltagande kommuner. Sådan gemensam revision är främst avsedd att genomföras där kommunerna bedriver verksamhet tillsammans, exempelvis inom sjukhusväsendet. Därtill kommer av kommunaldepartementet utfärdade instruktioner. Kommunestyret, eller fylkestinget, väljer sakkunnig revisor.[30] Denne är sedan ansvarig för revisionen och chef för revisionspersonalen. Kontrollutvalget tillsätter revisionspersonalen och är också den valde revisorns närmast överordnade organ. Kontrollutvalget utfärdar instruktioner angående revisionen på kommunestyrets vägnar.[31] Revisor och kontrollutvalget har tillgång till kommunens handlingar oavsett sekretess.

Revisionens uppgifter är att kontrollera att den ekonomiska förvaltningen utförs i överensstämmande med gällande lagar och förordningar. Revisionen ska vidare göra en systematisk värdering av användande och förvaltning av de kommunala medlen med utgångspunkt i uppgifter, resursförbrukning och uppnådda resultat.[32] En utgångspunkt och huvudregel är att revisionen omfattar den samlade kommunala verksamheten och tillhörande räkenskaper.[33] 1992 års kommunalrättsliga reglering innehåller en nyhet avseende revisionens uppgifter. Tidigare var *redovisningsrevisionen* revisorernas huvudupp-

[27] Overå/Bernt s. 371 f.
[28] Det innebär att det är dessa organ som i sista hand har ansvar för att revision och den interna kontrollen fungerar på ett effektivt sätt. Det är inför staten man har detta ansvar. Se Overå-Bernt s. 377.
[29] Se § 6 p 5 och 9 NoKL.
[30] Se Overå/Bernt s. 381 f. Sakkunnig revisor innebär att viss utbildning krävs. Dessa yrkesrevisorer inom den kommunala sektorn är organiserade i Norges Kommunrevisors forbund (NKRF). Förbundet har bl.a. till uppgift att utveckla den goda revisorseden. Se även SOU 1998:71 s. 44 där den norska kommunrevisionen helt kort beskrivs.
[31] Overå/Bernt s. 382
[32] Se § 60 p 7 NoKL.
[33] Overå/Bernt s. 384.

gift. Numera är också *förvaltningsrevisionen* en viktig del av revisionsarbetet. Revisorerna ska genomföra en förvaltningsrevision *"som trenger dypere inn i kommunens eller fylkeskommunens virksomhet enn til det rent bokføringsmässiga"*.[34]

Närmare reglering av revisionen återfinns i särskild föreskrift utfärdad av Kommunedepartementet.[35] I denna föreskrift stadgas vad de olika delarna av revisionen innebär. Exempelvis ingår inom ramen för räkenskapsrevisionen särskilt att tillse att kommunen iakttagit gällande skatte- och avgiftsregler. Förvaltningsrevisionen innebär bl.a. laglighetsgranskning av verksamheten samt att systematiskt undersöka verksamheten utifrån kommunens uppgifter, resursförbrukning och resultat.[36]

Revisionen ska granska räkenskaperna avseende exempelvis fonder och institutioner som inte är avskilda från kommunen i egenskap av självständiga rättssubjekt. Sådana rättssubjekt kan dock granskas om kommunen har ett väsentligt av verksamheten och andra rättsregler inte hindrar det.[37]

Det saknas regler om revisionsansvar i kommunallagstiftningen. Revisionens och kontrollutvalgets rapportering sker löpande under året och avrapportering ska ske då behov uppkommer.[38] Följaktligen saknas formaliserade regler för rapporternas behandling i kommunestyret. Kommunestyret tar inte ställning i ansvarsfrågor på grundval av revisionens rapportering.

5.3. Danmark

5.3.1. Allmänt

Danmark är indelat i 289 kommuner, 273 primärkommuner och 14 amtskommuner. Därtill kommer Köpenhamns och Fredriksbergs kom-

[34] Overå/Bernt s. 384.
[35] Forskrift om revisjon, utfärdad av Kommunal- og arbeidsdepartementet 13. januar 1993 med hjemmel i lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 60 nr. 9.
[36] § 6–8 Revisjonsforskrift.
[37] Overå/Bernt s. 384.
[38] Overå/Bernt s. 385. Årlig rapportering angående granskning och godkännande av räkenskaperna sker dock. Se vidare §§ 9–10 i Forskrift om revisjon, 13.01.1993, nr. 4045.

muner.[39] Kommunerna har relativt stor spridning i fråga om storlek, från ca 3 000 invånare till ca 260 000.[40] Skillnaderna mellan amtskommunerna är mindre, från ca 200 000 invånare till ca 600 000.[41]

I § 82 i den danska grundlagen heter det att *"kommunernes ret til under statens tilsyn selvstaendigt at styre deres anliggender ordnes ved lov"*. Stadgandet innebär ett grundlagsfästande av det kommunala självstyret och återfinns även i 1849 års grundlag.[42] Grundlagen hänvisar i den här delen till annan lagstiftning. Vad som är kommunens angelägenheter fastslås dock inte i den centrala kommunallagstiftningen, lov om kommunernes styrelse (DKSL), utan svaret på detta ska sökas i speciallagstiftning och administrativ praxis. Det sistnämnda är i huvudsak tillsynsmyndighetetens ställningstaganden då kommun hänskjutit frågor om kommunal kompetens dit. Det är relativt vanligt att den centrala tillsynsmyndigheten, inrikesministeriet, får uttala sig i tveksamma fall kring kompetensens gränser.[43]

5.3.2. Organisation

Kommunalbestyrelsen, amtsrådet i amtskommuner, är det högsta beslutande organet i kommunen. Ledamöterna utses i och allmänna val. Antalet ledamöter varierar mellan sju och trettioen. Mandatperioden är fyra år. Kommunalbestyrelsens möten är i princip offentliga.[44] Organets centrala ställning i kommunförvaltningen framgår av DKSL § 2. Där stadgas att kommunernas angelägenheter *"styres av kommunalbestyrelser"*. Detta understryks även i sådan lagstiftning som ålägger en uppgift till kommunalförvaltningen. Huvudregeln i sådana fall är att lagen då pekar ut kommunalbestyrelsen som det förvaltningsorgan som ska utföra uppgiften.[45] Kommunalbestyrelsens centrala ställning understryks av det faktum att organet kan fatta beslut i princip i alla kommunala angelägenheter. Ärenden som hanteras på udvalgsnivå kan således på initiativ av ledamot hänskjutas till kommunalbestyrelsen.[46] Kommunalbestyrelsen är således att betrakta som det centrala förvaltningsorganet i kommunalförvaltningen.

[39] De är både primär- och amtskommuner.
[40] Det har dock skett en väsentlig storleksutjämning i det att ett stort antal småkommuner har försvunnit, se Christensen 1994 s. 87.
[41] Ett undantag finns. Bornholms amtskommun har färre än 50 000 inv. i övrigt är ingen amtskommun mindre än 200 000 inv. Se Christensen 1994 s. 87.
[42] Haagen Jensen 1972 s. 18.
[43] Haagen Jensen s. 19 f.
[44] Se DKSL (lov om kommunernes styrelse) § 5–16 och och kommunale valglov.
[45] Christensen 1994 s. 90.
[46] DKSL § 11, 23 och 31a. Se Christensen 1994 s. 90 f. för en beskrivning av de olika situationer då kommunalbestyrelsen på detta sätt kan ta över udvaldsärenden.

Ordföranden i kommunalbestyrelsen är borgmästaren, i amtsråden benämnd amtsborgmästaren. Denne utses bland ledamöterna av dem själva. Borgmästaren har en rad uppgifter. Han är bl.a. även ordförande i ekonomiudvalget. Borgmästaren har viss självständig beslutandemakt i det att han kan avgöra ärenden i kommunalbestyrelsens namn som är brådskande eller av enkelt slag.[47] Borgmästarens viktigaste uppgift torde dock vara att samordna kommunalförvaltningens verksamhet. Han ska fördela uppgifter mellan de olika udvalgen och se till att sådana ärenden som kräver kommunalbestyrelsebeslut föreläggs detta organ. Han har även möjlighet att ålägga ett udvalg att bringa ett särskilt ärende till kommunalbestyrelsen för avgörande. Undantagna är endast sådana ärenden som genom lagstiftning ska beslutas av särskilt udvalg.[48] För att borgmästaren ska kunna utöva sin samordningsfunktion krävs information om de frågor som hanteras i den kommunala organisationen. Han har därför närvarorätt, men inte rösträtt, vid alla udvalgens sammanträden.[49]

Andra organ inom kommunalförvaltningen är udvalgen. Kommunalbestyrelsen beslutar om antal udvalg och deras ansvarsområden.[50] Obligatoriska udvalg är dock ekonomiudvalget samt två ytterligare udvalg. Det ena av de sistnämnda är särskilt stadgat i Bistandsloven och ska således ansvara i sociala frågor.[51] Minsta antalet udvalg är således tre. Antalet är maximerat med en regel som säger att de inte får överstiga hälften av kommunalbestyrelseledamöternas antal. Avsikten med denna regel är att bevara kommunalbestyrelsens inflytande och överblick. Udvalgens ledamöter väljes bland kommunalbestyrelsens ledamöter. Normalt har udvalgen 5 eller 7 ledamöter En viktig regel är dock att borgmästaren är ordförande också i ekonomiudvalget. Lagstiftningen skiljer på ekonomiudvalget och de stående udvalgen.[52] Ekonomiudvalget har i huvudsak interna uppgifter såsom hanterandet av den kommu-

[47] Se DKSL § 31.
[48] Christensen 1994 s. 94. Exempel finns i sociallagstiftningen, se den sociale styrelselov § 2 och 3.
[49] Se DKSL § 31 och 31a.
[50] Den centrala tillsynsmyndigheten, inrikesministeriet, har dock stort inflytande i denna fråga. Normalstyrelsevedtaegten är en rekommendation som utfärdas av ministeriet och innehåller förslag bl.a. i fråga om den kommunala organisationen. I egenskap av tillsynsmyndighets rekommendation har den stort inflytande på kommunala förhållanden. Tidigare skulle styrelsevedtaegten godkännas av ministeriet men detta avskaffades 1989. Kommunalbestyrelsen har numera viss frihet att besluta om organisationsplanen. Se Christensen 1994 s. 91 f. För äldre rätt se Espersen/Harder 1981 s. 221 f.
[51] Se Christensen 1994 s. 91 f. och Bistandsloven kap. VIII.
[52] Det finns även tillfälliga udvalg som tillskapats för att utföra specifik uppgift. Dessa organ lämnas i denna framställning därhän.

nala ekonomin, personalfrågor och en allmän samordning av kommunalförvaltningen. Ekonomiudvalget har också till uppgift att till kommunalbestyrelsen lägga fram till budget samt avlägga kommunens räkenskaper. De stående udvalgen har enligt DKSL § 17 till uppgift att tillvarata *"den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender"*. Udvalgens uppgifter är i princip uppdelade mellan olika förvaltningsområden, t.ex. det sociala udvalget och udvalget för teknik och miljö. Udvalgen har viss självständig beslutandemakt men kommunalbestyrelsen har omfattande möjligheter att överta udvalgens ärenden.[53]

5.3.3. Statlig tillsyn

Den statliga tillsynen av kommunalförvaltningen är omfattande. Den utövas huvudsakligen av central och regionala tillsynsmyndigheter.[54] Behörig tillsynsmyndighet är för amtskommuner inrikesministeriet och för primärkommuner särskilda tillsynsråd med amtmannen[55] som ordförande. Dessutom tillkommer den särskilda tillsyn som finns inom vissa förvaltningsområden. Det finns i undantagsfall möjligheter för exempelvis miljöministern att ge kommunalförvaltningen order.[56] Inrikesministern har till uppgift att samordna och styra tillsynsrådens verksamhet. Ministern kan utfärda föreskrifter för rådens tillsyn. Han kan dock inte ge direkta order. Varje ledamot av ett regionalt tillsynsråd kan hänskjuta ett ärende till inrikesministern för dennes avgörande.

Den kommunala budgeten, räkenskaper och revisionsberättelse ska godkännas av tillsynsmyndigheten. En rad beslut ska även underställas denna myndighet som ett led i en allmän legalitetskontroll.

Tillsynsmyndigheterna har i första hand att tillse legaliteten i kommunalförvaltningen. I princip kan fyra åtgärder aktualiseras då myndighet finner viss åtgärd eller beslut lagstridig.[57] Den första är *annullation* eller upphävande av olagligt beslut. Den andra är *tvångsböter* riktat mot de kommunalpolitiker ansvariga för att kommunen inte utfört åtgärd som den är ålagd. Den tredje är väckande av *skadeståndstalan* mot de kommunalpolitiker som orsakat kommunen skada. Den fjärde är väckande av *åtal* mot ledamot av kommunalbestyrelsen som grovt åsidosatt sina lagstadgade plikter. Tillsynsmyndigheterna är skyldiga att

[53] Se Christensen 1994 s. 323. Han menar att enbart existensen av stående udvalg implicit förutsätter en kärna av uppgifter som inte kan fråntas udvalgen.
[54] Regler om tillsynens organisation och verksamhet finns i DKSL kap. VI-VII.
[55] Amtmannen eller statsamtmannen utses av staten, en för varje amt eller region.
[56] Se Christensen 1994 s. 364 f. Det är relativt ovanligt men Christensen ger några exempel. T.ex. enligt zoneloven § 9 kan miljöministern ge direkta order till kommunalförvaltningen hur den ska använda sina befogenheter enligt samma lag.
[57] Åtgärderna och grunderna för deras användning stadgas i DKSL § 61 och 61c.

tillse lagligheten i kommunalförvaltningen. Tillsynen ska i den delen ske på myndighetens eget initiativ. Tidigare krävdes underställning av en rad kommunala beslut. Långt in på 1970-talet var denna form av styrning viktig. Idag har den dock kraftigt minskat i betydelse.[58]

De styrningsmedel som här uppräknats kan endast göras gällande mot politiker och politikerstyrda organ, inte mot anställda. Den grundläggande tanken bakom dessa sanktioner är att tillsynsmyndigheten ska *"forsvare kommunen mod de valgte repraesentanters eventuelle ulovligheder"*.[59] De är således medel för att i första hand bevaka kommunens rätt och att skydda kommunens intressen. Detta syfte har dock i viss mån ställts i bakgrunden för ett ökat statligt intresse att driva igenom sina intressen i varje sektor av den kommunala verksamheten. I takt med att kommunerna åläggs fler uppgifter ökar självfallet intresset av statlig sektorstyrning. Det grundläggande syftet att tillse att inte de kommunala politikerna ödelägger den kommunala ekonomin finns alltjämt.[60]

5.3.4. Revision

Grundläggande regler om kommunal revision finns i kommunestyrelseloven[61] och styrelsevedtaegten. Dessutom fastställer kommunen ett eget revisionsreglemente. Enligt kommunestyrelseloven ska varje kommun ha en sakkunnig revision.[62] Kommunalbestyrelsen väljer revisorer och detta val ska godkännas av tillsynsmyndigheten. Även kommunalbestyrelsens beslut att avskeda revisorerna kräver tillsynsmyndighetens godkännande. Reglerna har till syfte att tillse att revisorerna är kompetenta och oberoende.[63]

Det stadgas att revisionen ska omfatta alla under kommunalbestyrelsen tillhöriga räkenskapsområden. Regeln innebär att även sådana privaträttsliga subjekt som kommunen förvaltar ska granskas. Revisorerna kan i vissa fall även granska adressater för kommunala bidrag,

[58] Se Christensen 1994 s. 373. Vissa beslut kräver fortfarande godkännande av tillsynsmyndighet, t.ex. samarbetsavtal mellan kommuner, se DKSL § 60.
[59] Christensen 1994 s. 374.
[60] Se Christensen 1994 s. 372 och 374.
[61] I huvudsak DKSL § 42.
[62] De förtroendevalda revisorerna avskaffades 1971 och ett kompetenskrav infördes. Motiven bakom denna förändring var bl.a. att kommunsammanslagningarna medfört en ökad komplexitet och omfattning av den kommunala verksamheten samt att en sakkunnig revision hade större möjligheter att upprätthålla sitt oberoende. Se Espersen/Harder 1978 s. 135 f.
[63] Se DKSL § 42, Espersen/Harder 1981 s. 162.

t.ex. idrottsföreningar, för att tillse att rättssubjektet har en egen betryggande revision.[64]

Revisionen ska pröva om räkenskaperna är riktiga och om de dispositioner som omfattas däri överensstämmer med kommunalbestyrelsens bevillningar och övriga beslut. Vidare ska det prövas om dispositionerna står i strid med lagar och andra föreskrifter samt med ingångna avtal och sedvanlig praxis. Det innebär exempelvis att de kommunala löneavtalen och kommunens årsbudget ska beaktas.[65]

Revisionsgranskningen omfattar, enligt lagstiftningen, i princip endast redovisningsrevision. Det finns således inget lagstadgat krav på förvaltningsrevision. Kommunalbestyrelsen kan dock besluta om att sådan granskning ska utföras. På områden där verksamheten finansieras med statliga medel genomförs förvaltningsrevision. Då i huvudsak av statens revisorer.

Revisorernas granskning resulterar i kommentarer och eventuella anmärkningar som fogas till årsräkenskaperna och sedan insänds till tillsynsmyndigheten. Till dessa handlingar fogas även kommunalbestyrelsens beslut om vidtagna åtgärder i samband med revisorernas anmärkningar.[66] Det innebär att resultatet och konsekvenserna av revisionen kommer till tillsynsmyndighetens kännedom vilket gör att myndigheten kan reagera om den bedömer det nödvändigt, dvs. om kommunalbestyrelsens åtgärder anses vara otillräckliga. Revisorerna blir därför ett viktigt instrument i utövandet av den statliga tillsynen.

De kommunala revisorerna ska vara auktoriserade av ett särskilt statligt revisionsorgan. Den kommunala revisionen utförs således av statsauktoriserade revisorer.[67] De är inte att betrakta som förtroendevalda. Revisionen har således tydlig karaktär av extern granskning. Det enda som kommunen kan påverka är val av revisor, som ska godkännas av tillsynsmyndighet, och det av kommunalbestyrelsen utfärdade revisionsregulativet. Att betrakta den kommunala revisionen som en väsentlig del av den statliga tillsynen är därför en korrekt beskrivning.

5.4. Finland

5.4.1. Allmänt

Finland är indelat i 465 kommuner, 84 städer och 381 landskommuner. Reglerna om den kommunala verksamheten och organisationen finns i

[64] Le Maire/Preisler 1996, s. 205 f.
[65] Le Maire/Preisler 1996 s. 206.
[66] Se DKSL § 45, Le Maire/Preisler 1996 s. 209, 211 f.
[67] Christensen s. 92.

kommunallagen (FiKL).[68] Kommunens uppgifter anges i 2§ FiKL. Där stadgas att kommunen sköter de uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen och som stadgas för den i lag. Den allmänna kompetensen bygger på en rad kommunalrättsliga principer, exempelvis principerna om kommunal likställdhet och uppgiftens lokala anknytning.[69] Den högsta förvaltningsdomstolen fastställer i sista hand kompetensgränserna.

5.4.2. Organisation

Kommunfullmäktige är det högsta beslutande organet. Ledamöterna är direktvalda. Kommunalstyrelsen är det centrala förvaltningsorganet. Styrelsen har det övergripande ansvaret för de övriga nämnderna. Fullmäktige har stor frihet att själv bestämma antalet nämnder och deras verksamhetsområden. Med undantag av revisionsnämnd och vissa nämnder som förutsätts i speciallagstiftning är nämnderna inte obligatoriska.[70] Vid sidan av nämnderna finns direktioner och kommittéer. En direktion är främst avsedd att vara ett organ ansvarig för verksamhet vid en kommunal inrättning, t.ex. en skola eller daghem. En kommitté är ett organ av tillfällig natur, till skillnad från nämnderna som är permanenta, avsedd främst för uppgifter av projektkaraktär exempelvis byggprojekt.[71]

Den ledande tjänstemannen är kommundirektören. En sådan tjänsteman är obligatorisk. 24 § FiKL säger att varje kommun ska ha en kommundirektör som är underställd kommunstyrelsen och leder kommunens förvaltning, ekonomi samt övrig verksamhet. Fullmäktige väljer kommundirektör och kan även säga upp honom om förtroendet brister.

Kommunerna har ett antal samarbetsformer till sitt förfogande. Kommunallagen reglerar det offentligrättsliga samarbetet mellan kommuner. Sådant samarbete bygger alltid på avtal mellan kommunerna och benämns följaktligen *avtalssamarbete*[72]. Det kan exempelvis gälla inrättande av en gemensam tjänst för skötseln av en särskild uppgift.

[68] Kommunallag 365/95.

[69] För en genomgång av den kommunala kompetensen se Harjula/Prättälä s. 74–103. Den allmänna kompetensen i den finska kommunalrätten liknar till stor del den svenska. Vissa viktiga skillnader finns dock, exempelvis kommunens möjlighet att understödja lokala företag är i Finland mer vidsträckt. Sannolikt kommer EG-rätten att påverka den finska kommunkompetensen negativt i det avseendet. Se Harjula/Prättälä s. 77.

[70] Harjula/Prättälä s. 163–166.

[71] Om direktioner och kommittéer se Harjula/Prättälä s. 166–167.

[72] Benämningen kan vara förvillande. Den avser dock endast offentligrättsligt samarbete där ingen juridisk person bildas. Harjula/Prättälä s. 464.

Vid avtalssamarbete bildas ingen ny juridisk person. Flera kommuner kan dock gemensamt bilda en juridisk person, en samkommun. Trots att sådant samarbete bygger på ett *grundavtal*[73] är det inte att beteckna som avtalssamarbete. Det är en vanlig samarbetsform och samkommuner hanterar en rad olika uppgifter exempelvis inom sjukvård och miljövård. Samkommuner används också för att bevaka vissa kommungemensamma intressen exempelvis inom turism och näringsverksamhet.[74]

5.4.3. Statlig tillsyn

I 8 § FiKL regleras förhållandet mellan staten och kommunen. Där sägs att inrikesministeriet allmänt följer kommunernas verksamhet och ekonomi. Det innebär bl.a. att ministeriet ansvarar för ärenden på riksnivå som angår kommunalförvaltningen, exempelvis ärenden avseende kommunindelning och kommunalhushållning.[75] Inrikesministeriet ska även se till att den kommunala självstyrelsen beaktas i lagstiftningsarbetet.

8 § stadgar vidare att länsstyrelsen kan med anledning av klagomål undersöka om kommunen iakttar gällande lag.[76] Länsstyrelsen har ingen på kommunallagen allmän kompetens att undersöka lagligheten i kommunalförvaltningen.[77] Där krävs initativ från enskilda. Länsstyrelsen har dock en utvidgad kompetens inom vissa specialreglerade förvaltningsområden.[78] Mest omfattande kompetens har länsstyrelserna enligt statsandelslagstiftningen.[79] Om en kommun vid ordnandet av

[73] Grundavtalet ligger till grund för bildande av samkommun och särskilda regler gäller för ingående och ändring av sådana avtal, se 78 § FiKL.
[74] Om samkommuner se Harjula/Prättälä s. 464–467.
[75] 17 § reglementet för statsrådet (995/43), se Harjula/Prättälä s. 125.
[76] Enligt länsstyrelselagen (1233/87) är länsstyrelsen regional förvaltningsmyndighet och lyder inom olika förvaltningsområden under respektive ministerium. Inrikesministeriet har hand om den administrativa ledningen och övervakningen av länsstyrelserna.
[77] Länsstyrelsens möjlighet att på eget initiativ granska kommunen enbart med kommunallagsstöd fanns tidigare men avskaffades med 1995 års kommunallag. Se vidare Hägglund 1998 s. 61.
[78] Hägglund redovisar, i en artikel från 1998, den staliga tillsynen inom två specialreglerade områden, grundskolan och socialförvaltningen. Hägglund menar att den aktiva statliga tillsynen över kommunerna minskat och ersatts med av medborgarna initierad tillsyn, dvs. främst förvaltningsbesvär. Se. Hägglund 1998 s. 59 och 70.
[79] Statsandelsreformen trädde i kraft 1993 och avsikten var bl.a. att effektivisera användandet av statliga och kommunala medel inom de specialreglerade förvaltningsområdena. Statsandelsregleringen spänner i princip över det specialreglerade förvaltningsområdet och reglerar statens bidrag till den kommunala verksamheten. Regleringen ger också tillsynsbefogenheter till statliga myndigheter i förhållande till verksamheten. Se Harjula/Prättälä s. 6 f. och 127 ff.

sina åligganden underlåtit att uppfylla lagstadgad förpliktelse får länsstyrelsen vid vite ålägga kommunen att uppfylla denna. Sådan befogenhet har länsstyrelsen bl.a. inom hälsoskydd- och socialvårdsområdet.

5.4.4. Revision

Grundläggande regler om revisionen finns i kommunallagen. Närmare regler fastställs av fullmäktige i en revisionsstadga. Till dessa kommer även de bestämmelser som det särskilda statliga auktorisationsorganet för offentliga revisorer utfärdar. Organet utger bl.a. rekommendationer beträffande god kommunal revisionssed.[80]

Enligt 71 § FiKL ska fullmäktige tillsätta en revisionsnämnd som har till uppgift att organisera granskningen av förvaltningen och ekonomin. Nämnden ska vidare bereda de revisionsärenden som fullmäktige ska besluta över. Revisionsnämnden ska även bedöma om de mål som fullmäktige satt upp för verksamheten uppnåtts.

Fullmäktige väljer revisorer. 72 § FiKL stadgar att fullmäktige väljer en eller flera revisorer för granskning av förvaltning och ekonomin. De utför, enligt stadgandet, sitt uppdrag under tjänstemannaansvar. Revisorerna ska vidare vara godkända av ett auktorisationsorgan, s.k. OFR-revisorer.[81] Auktorisationsorganet för offentliga revisorer har bl.a. till uppgift att fastställa bestämmelser för offentlig revision varav den kommunala revisionen utgör en del. Organet fungerar även som kvalitetsgaranti för de revisor som blir auktoriserade offentliga revisorer.[82]

Fullmäktige kan frånta en revisor uppdraget under pågående mandatperiod. Revisorn har även möjlighet att frånträda uppdraget. Det stadgas särskilt, i 72 § 2 st. FiKL, att om det inte föreligger förutsättningar för att genomföra revisionen på ett oberoende sätt ska revisorn vägra ta emot uppdraget eller frånträda om han redan tillträtt. Ledamöterna av revisionsnämnden är förtroendevalda medan revisorerna ska betraktas som uppdragstagare.[83]

[80] Se avsnitt 7.3.3. om god kommunal revisionssed i Finland.
[81] De ska vara godkända av revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin. Förordning om examen för revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (926/1991) trädde i kraft i början av 1992. Det beräknas att antalet revisorer som avlagt OFR-examen uppgår till över 150 före 1997. Se Fiprop. 1994:192 s. 61. Senare siffror återfinns i Kommunrevisionsutredningens betänkande där det sägs att det finns ca 130 OFR-revisorer och 10 OFR-företag. Se SOU 1998:71 s. 47.
[82] Det finska auktorisationsorganet för offentliga revisorer kan jämföras med det svenska FAR som i princip har motsvarande uppgift avseende revisorer i privaträttsliga subjekt.
[83] Harjula/Prättälä s. 234 ff.

Revisorernas uppgifter anges i 73 § FiKL. De uppgifter som anges där är huvudsakligen av redovisningsrevisionell natur.

> Revisorerna skall granska huruvida
> 1) kommunens förvaltning har skötts i enlighet med lag och fullmäktiges beslut,
> 2) kommunens bokslut och koncernbalansräkningen är uppgjorda enligt stadgandena och bestämmelserna om uppgörande av bokslut och ger riktiga och tillräckliga uppgifter om verksamheten, ekonomin, den ekonomiska utvecklingen och de ekonomiska ansvaren under räkenskapsperioden,
> 3) uppgifterna om grunderna för och användningen av statsandelarna är riktiga, samt om
> 4) kommunens interna tillsyn har ordnats på ett behörigt sätt.

Granskningen av förvaltningen gäller, enligt punkt 1, främst laglighetsaspekter och inte i samma mån ekonomiska omständigheter. Den revisionella laglighetsgranskningen är en central uppgift för revisorerna. I granskningen av förvaltningen kan även viss resultatbedömning göras även om det är revisionsnämndens huvudansvar att bedöma ändamålsenligheten med verksamheten.[84] Punkterna 2–4 berör revisionens redovisningsrevision. Tyngdpunkten ligger således på denna typ av granskning.[85]

Revisorerna avger en årlig revisionsberättelse över sin utförda verksamhet. Kommunstyrelsen redogör därefter för sina synpunkter på revisionsberättelsen. Till sist fattar kommunfullmäktige beslut om bl.a. godkännande av räkenskaperna och ansvarsfrihet för de revisionsansvariga.[86] Kretsen av revisionsansvariga var tidigare mycket omfattande. I princip alla förtroendevalda och tjänstemän ingick där. Regleringen ansågs dåligt motsvara de faktiska makt- och ansvarsförhållandena och numera är endast medlemmar i kommunens organ och den ledande tjänsteinnehavaren inom organets uppgiftsområde revisionsansvariga.[87]

Fullmäktige har fri prövningsrätt i frågan om ansvarsfrihet. Oberoende av vad revisorerna eller revisorsnämnden föreslagit kan fullmäktige bevilja eller vägra ansvarsfrihet. Följden av vägrad ansvarsfrihet är en eventuell privaträttslig skadeståndsprocess mot den eller de

[84] Harjula/Prättälä s. 451.
[85] Harjula/Prättälä s. 452. Se vidare avsnitt 7.3.3. om de finska rekommendationerna angående god revisionssed.
[86] Begreppet *revisionsansvarig* finns inte i finsk kommunalrätt. Istället används *redovisningsskyldig* för att beteckna den som kan bli föremål för anmärkning och beviljas ansvarsfrihet. Begreppen torde dock i princip ha samma innebörd.
[87] Se 75 § FiKL, Harjula/Prättälä s. 456.

berörda.[88] Rättsverkan av en beviljad ansvarsfrihet är att ersättningsyrkanden sannolikt endast kan framställas om de grundar sig på brott. Felaktigheter i fullmäktiges beslutsunderlag, exempelvis felskrivning i bokslut m.m., upphäver inte ansvarsfrihetens rättsverkan.[89]

De förtroendevalda har ett tämligen långtgående skadeståndsansvar. Skadeståndet bestäms enligt skadeståndslagen[90] och kan uppstå till följd av uppsåtligt vållande eller vårdslöshet, oskicklighet eller oförsiktighet. Skadeståndsansvaret är numera likartat för tjänstemän och förtroendevalda.[91]

I 21 § FiKL stadgas att fullmäktige har möjlighet att entlediga förtroendevald under löpande mandatperiod, s.k. tillämpad parlamentarism.[92] Någon uttrycklig koppling till revisionen eller beslut om ansvarsfrihet saknas. Ansvarsfriheten gäller därför endast frågan om att kunna rikta rättsliga anspråk mot den redovisningsskyldige.[93]

5.5. Summering, den kommunala revisionen i Norden

En summering av de diskuterade systemen ger vid handen att både skillnader och likheter finns. Dessa blir tydligast om det svenska systemet förs in i diskussionen.

Den norska och danska revisionen företer stora likheter. I dessa system utses revisorerna av det högsta beslutande organet bestående av förtroendevalda. Det är emellertid inte fråga om lekmän. Endast särskilt auktoriserade kommunrevisorer får utses. Vidare är revisionen relativt välreglerad genom lagar, förordningar, instruktioner m.m. utfärdade av statliga myndigheter. Den kommunala revisionen i Norge och Danmark kan därför sägas vara en av staten reglerad revision, utförd av särskilt auktoriserade kommunrevisorer. De förtroendevaldas inflytande på revisionen är relativt begränsat. Till detta kommer

[88] Se 75 § 3 mom.
[89] Harjula/Prättälä s. 459 f. Där diskuteras om även ringa brott är grund för skadeståndsyrkanden. I äldre rätt var så fallet men 1995 års kommunallag ger inte stöd för den uppfattningen. Det hela anses dock vara en tolkningsfråga.
[90] Skadeståndslag 412/74.
[91] Före 1992 var de förtroendevaldas skadeståndsskyldighet mer omfattande än tjänstemännens eftersom den jämkningsregel för arbetstagare som finns i skadeståndslagen inte var tillämplig på förtroendevalda. Det förhållandet är numera ändrat. Se Harjula/Prättälä s. 270 f.
[92] Se Harjula/Prättälä s. 179.
[93] Se vidare Harjula/Prättälä s. 457–460.

även att den statliga tillsynen och kontrollen i dessa system är omfattande. Den kommunala revisionen kan beskrivas som en del av den statliga tillsynen i Norge och Danmark

Det svenska och finska systemet uppvisar större mått av kommunalt självstyre. Det statliga inflytandet är i viss mån begränsat.

I Finland utses lekmän till ledamöter av revisionsnämnden. Dessa av fullmäktige utsedda har det övergripande ansvaret för revisionen. För utförande av själva revisionsgranskningen finns särskilt auktoriserade kommunrevisorer. Revisionen regleras av ramlagstiftning och kompletteras av rekommendationer utfärdade av från staten fristående organ. Det finska systemet består således av en lekmannarevision kompletterad med särskild kompetens och sakkunnighet.

I Sverige utses lekmän till förtroendevalda revisorer. Dessa har det övergripande ansvaret för kommunrevisionen. Till sin hjälp anlitar de förtroendevalda revisorerna sakkunnig personal. Det finns emellertid inga kompetenskrav angående de sakkunniga biträdena. Inte heller finns något krav på att sakkunnig personal ska anlitas. Den kommunala revisionen regleras av ramlag. En allmänt accepterad god revisionssed finns emellertid inte. Det svenska systemet består av en lekmannarevision. I många fall är den kompletterad med sakkunnig personal.

Den svenska kommunrevisionen framstår i sammanhanget som den minst välreglerade och, formellt sett, minst kompetenta. Det innebär att revisionen får delvis en annan funktion i Sverige än i de övriga nordiska länderna. Den svenska kommunrevisionen framstår som en kommunintern angelägenhet, medan i de övriga länderna har staten genomdrivit rättsliga garantier för att ett effektivt revisionsorgan finns i kommunen.[94]

[94] Sannolikt finns brister i de övriga systemen. Staten har emellertid skapat rättsliga förutsättningar för en effektiv och kompetent kommunrevision i Norge, Finland och Danmark. Så har icke skett i Sverige.

Del II
Den kommunala revisionen

6. Det kommunala revisionsinstitutet, inledande beskrivning

6.1. Inledning

För att ge en uppfattning om det kommunala revisionsinstitutet följer här en allmän beskrivning. Kapitlet syftar till att ge en inledande bild av institutet och en bakgrund för den fortsatta diskussionen. I avsnitt 6.2. behandlas organisationen av den kommunala revisionen där bl.a. revisorns ställning och revisionens egen förvaltning diskuteras. Det därpå följande avsnittet, 6.3., behandlar valbarhet och jävsfrågor, något som är särskilt problematiskt i fråga om kommunrevisorerna då lagstiftaren inte gjort skillnad på jäv och valbarhet. Avsnitt 6.4. innehåller en beskrivning av revisorernas uppgifter. Även uppdelningen av revisionsarbetet i en förvaltnings- och en redovisningsrevisionell del behandlas där. I avsnitt 6.5. diskuteras revisorernas rätt till upplysningar både i förhållande till förtroendevalda och anställda. Avsnitt 6.6. innehåller en diskussion om fullmäktiges förhållande till revisionen. Det avslutande avsnittet tar kort upp frågor kring revisionsberättelsen och ansvarsfriheten. Den sistnämnda är egentligen en fråga för fullmäktige men den är nära förknippad med revisionsinstitutet och behandlas därför här. Vissa av dessa frågor och problemområden kommer att behandlas särskilt senare i framställningen. I sådana fall påpekas det i avsnittet.

Utgångspunkten är regleringen av revisionsinstitutet i 9 kap. KL. Denna reglering är emellertid inte begränsad till att enbart avse kommunrevisorerna. Även närliggande frågor om exempelvis revisionsansvar, revisionsberättelsens hanterande i fullmäktige och väckande av skadeståndstalan regleras där.

6.2. Organisatoriska frågor

I 9:1 KL stadgas, om val av revisor och ersättare, att under de år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet ska nyvalda fullmäktige välja

revisorer och revisorsersättare för granskning av verksamheten under de fyra följande åren. Revisorernas mandatperiod motsvarar således övriga förtroendevaldas. Eftersom revisionen "släpar efter" ett år så verkar två grupper av revisorer sida vid sida under ett år.

I 9:2 anges att vid en samlad revision av hela verksamheten skall minst tre revisorer och lika många ersättare väljas. Detta är den vanliga formen av revision, samlad revision. Delad revision innebär att flera revisorsgrupper granskar olika områden. Detta är emellertid inte lika vanligt idag. Endast de större kommunerna och landstingen har delad revision.

Vanligtvis strävar revisorerna att granska hela verksamheten under en mandatperiod och inte som lagtexten ger intryck av varje år. Det är i princip omöjligt att göra en samlad revision av hela kommunens verksamhet under ett år.[1] Granskningen av räkenskaperna genomförs av naturliga skäl årligen. Även vid en särskild revision för granskning av en viss eller vissa nämnders verksamhet skall minst tre revisorer och lika många ersättare väljas för varje nämnd eller grupp av nämnder.[2]

För att fylla tomrummet efter en under mandatperioden avgången revisor finns även möjlighet att enligt 9:3 förrätta fyllnadsval. Det torde då, enligt förarbetena, ligga i övriga revisorers skyldighet att informera den nytillträdde revisorn om så är nödvändigt för uppdragets fullgörande.[3]

I 9:6 anges revisorernas ställning. Där stadgas att varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt. Lagrummet infördes med nuvarande kommunallagen och avsikten är att markera den enskilde revisorns obe-

[1] Kommunrevisionsutredningen föreslår emellertid att 9:6 KL ändras så att det framgår att verksamheten ska granskas årligen av revisorerna. Motivet anges vara att fullmäktiges ansvarsprövning sker årligen och kräver ett fullständigt beslutsunderlag. Det poängteras även att denna förändringen kräver mer resurser till den kommunala revisionen. SOU 1998:71 s. 77 f. Förslaget medför ett förtydligande avseende revisionens uppgifter vilket är positivt. Huruvida revisorerna verkligen tillförsäkras de resurser som krävs får sägas vara oklart. Det är slutligen fullmäktige som fattar sådana beslut. Förslaget kan eventuellt innebära en förändring av ansvarssituationen i kommunen. Se vidare avsnitt 9.8. Även i äldre doktrin framfördes uppfattningen, av kommunrevisionellt aktiva, att ett år inte är en tillräcklig tid för att granska den samlade verksamheten. Se exempelvis Löfgren 1953 s. 462. I Stockholms stad avger revisorerna en revisionsberättelse för varje nämnd och granskningsgprojekten är vanligen avgränsade till högst ett år. Det blir då tydligare för fullmäktige att varje nämnd faktiskt är granskad och bedömd av revisorerna. Intervju stadsrevisor Kalles.

[2] Det innebär att i de fall då revisorsnämnd finns ska tre revisorer utses till granskning av denna. Revisionsnämnder är sällsynta. Ett fåtal exempel finns dock, t.ex. Heby kommun.

[3] Prop. 1990/91:117 s. 217f, SOU 1990:24 s. 208. Jfr motsvarande skyldighet för bolagsrevisor.

roende ställning. Det innebär inget nytt i sak utan är endast ett uttryck för redan tidigare gällande rätt.[4] Revisorernas oberoende ställning återspeglas bland annat i att de kan sköta sin egen förvaltning. Revisorerna är också oberoende av varandra. Varje revisor har rätt att avge en egen revisionsberättelse om det uppstår oenighet bland dem.[5] Att revisorn ska vara oberoende är självklart. Revisionsinstitutet raseras om inte verksamheten bedrivs på ett objektivt och självständigt sätt.[6] Vilken rättslig innebörd stadgandet har är dock oklart. Finns det exempelvis möjlighet för revisor att förfoga över viss andel av revisionens budget?[7] Sannolikt finns inga rättsmedel för en revisor att utnyttja då sådan fråga uppstår.

I 9:12–13 stadgas revisorernas förvaltning. Där anges bl.a. att revisorerna själva svarar för den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget, om inte fullmäktige bestämmer något annat. Denna regel är ett uttryck för revisionens särställning och oberoende och anses också som en förutsättning för revisionsinstitutets existens.[8] Fullmäktige har möjlighet att besluta om annan ordning för revisionens förvaltning. I normalfallet ansvarar dock revisorerna för detta själva. Revisorerna har inget egentligt ekonomiskt ansvar för sin förvaltning. Om inte fullmäktige valt att organisera kommunrevisorerna i en nämnd saknas granskning av deras förvaltning och de saknar även revisionsansvar. När revisionsnämnd existerar behandlas den som övriga nämnder och det finns inga rättsliga hinder för att från fullmäktiges sida utkräva ansvar för förvaltningen.

Revisorerna är skyldiga att ta upp beslut om förvaltningen i protokoll och reglerna i 6:30 om justering och tillkännagivande tillämpas även här. Beslut avseende förvaltningen är överklagbara enligt 10 kap. KL.

I ett ärende från JO:s ämbetsberättelse, JO 92/93 s. 539, berörs frågan om revisionens självständighet och oberoende. Kommunstyrelsens ordföran-

[4] Prop. 1990/91:117 s. 219, SOU 1990:24 s. 148 och 209.
[5] Prop. 1990/91:117 s. 125, SOU 1990:24 s. 149. Separata revisionsberättelser är relativt ovanliga men exempel finns, t.ex. RB 1992 för Munkedals kommun och RB 1996 för Västerbottens läns landsting. I båda dessa var en av revisorerna mycket kritisk medan de övriga lämnade rena revisionsberättelser.
[6] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 558 och Riberdahl 1981 s. 208. Se diskussionen i avsnitt 4.3. om revisionens oberoende, där oberoendet uppställs som en grundförutsättning för revisionens trovärdighet.
[7] I KomRev:s information till kommunrevisorer uttrycks det att varje revisor har rätt till sin andel av budgeten. Se Komrevs dokument "Revision – ett politiskt uppdrag". Hur detta i praktiken ska utföras anges emellertid inte. Se för en vidare diskussion av problemet Höök/Lundin 1998 s. 703.
[8] Riberdahl 1981 s. 209.

de, tillika kommunalråd, hade sedan revisionsberättelsen upprättats och ingivits för diarieföring tagit berättelsen från registrator och diskuterat innehållet med vissa revisorer. Det påstås av kommunrevisionens ordförande att kommunalrådet hade sökt förmått revisorerna att skriva om revisionsberättelsen. JO konstaterar att det är oklart vad som egentligen inträffat. JO Ragnemalm fastslår emellertid att ett *"försök att förmå revisorerna att korrigera innehållet i en upprättad och för registrering ingiven berättelse utgör självfallet ett flagrant övertramp"*. Det får naturligtvis inte förekomma, enligt JO, att förtroendevald eller tjänsteman knuten till kommunstyrelsen eller annan nämnd försöker påverka innehållet i en revisionsberättelse.

Eftersom de valda revisorerna endast är lekmän ger lagen dem utrymme för att anlita sakkunnig hjälp i form av yrkesrevisorer, jurister och liknande. Denna möjlighet är också en förutsättning för att uppdraget blir väl genomfört.[9] Om revisorerna egen kompetens saknas är denna möjlighet även en skyldighet. Det yttersta ansvaret för att revisionsuppdraget fullgörs på ett acceptabelt sätt åligger revisorerna själva och det innebär att kompetenta biträden måste anlitas. I normalfallet anlitas revisorer särskilt inriktade på kommunrevision. Att annan personal än revisorer, t.ex. jurister, anlitas är däremot ovanligt.[10] I större kommuner finns revisionskontor, dvs. en fast anställd stab av tjänstemän som har till uppgift att bistå de förtroendevalda revisorerna.

Revisorerna upprättar en revisionsplan för genomförandet av granskningen. I denna plan särskiljs vanligen redovisningsrevision från förvaltningsrevision. Redovisningsrevisionen genomförs årligen medan förvaltningsrevision kan bestå av en sammanhängande granskning under flera år eller granskning av fleråriga projekt. Revisorerna kan även agera på initiativ från allmänheten, tidningsartiklar eller enskilda ledamöter.[11] Det är emellertid revisorerna själva som fattar beslut om en granskning ska inledas eller ej.

[9] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 569, Riberdahl 1981 s. 210

[10] Intervju revisorsordförande Löfling. Juridisk sakkunskap används sällan. I Stockholms finner revisorerna ofta anledning att anlita olika typer av konsulter vid genomförande av vissa projekt. Det är dock vanligen inte fråga om juridisk sakkunskap. Intervju stadsrevisor Kalles.

[11] I RB 1995 för Norrbottens läns landsting kritiseras en förtroendevald för att han påstått att i viss verksamhet förekom mutor. Revisorerna fann inget vid sin granskning och riktade sedan skarp kritik mot den förtroendevalde i revisionsberättelsen.

6.3. Valbarhet och jäv

Grunden för revisionen är oberoende och förtroende.[12] Därför finns omfattande valbarhets- och jävsregler. I 9:4 stadgas att den som är redovisningsskyldig till kommun får inte:

1. vara revisor eller revisorsersättare för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten,
2. delta i val av revisor eller revisorsersättare som skall granska sådan verksamhet, eller
3. delta i handläggningen av ärenden om ansvarsfrihet för verksamheten.

Det gäller även make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller annan närstående till den redovisningsskyldige. Det centrala rekvisitet är begreppet "redovisningsskyldig". Någon närmare förklaring finns emellertid inte. Undantag från regeln i 9:4 anges i 9:5. Där sägs att enskilda förtroendevalda mot vilka anmärkning kan riktas får delta i fullmäktiges överläggningar, när revisionsberättelsen över den verksamhet som de har ansvarat för behandlas. Avsikten är att ge förtroendevalda möjlighet att inför fullmäktige försvara sitt handlande i visst fall.[13] Även ordföranden och vice ordföranden i en nämnd får delta i fullmäktiges överläggning, när verksamhet inom den egna nämnden behandlas. Om revisor under mandatperioden upphör att vara valbar, förfaller uppdraget i sin helhet.[14]

Ett av problemen med regleringen är att ingen skillnad görs på jäv och valbarhet. Det innebär att den som är jävig inte är valbar och tvärtom. Denna brist på distinktion förorsakar viss förvirring, vilket också visar sig i de oklarheter som råder. Om inte annat leder det till en språklig förvirring, eftersom att vara jävig och att inte vara valbar till ett uppdrag inte är samma sak.[15]

De allmänna jävsreglerna i KL är inte tillämpliga på kommun-

[12] Se vidare avsnitt 4.3. om revision och oberoende.
[13] Prop. 1990/91:117 s. 218 och SOU 1990:24 s. 148, 208f.
[14] Se 4:8 KL.
[15] Språkligt torde "jäv" avse vissa situationer, vanligen ärenden, medan "valbarhet" avser hela uppdraget.

revisorerna.[16] De omfattar endast fullmäktige- och nämndledamöter.[17] Reglerna torde dock ha en viss betydelse och används ibland frivilligt av revisorskollektiven.[18] Kommunförbundens rekommendationer om god revisionssed uttrycker att jävsbestämmelserna för nämnder bör tillämpas av etiska skäl.[19]

Det faktum att de allmänna jävsreglerna i KL inte formellt är tillämpliga på kommunrevisorernas verksamhet innebär att det saknas rättsliga hinder för att de granskar sina egna förslag till beslut eller liknande. Revisorerna fungerar ibland som konsulter till den kommunala nämnden. Den s.k. positiva revisionen innebär att revisorerna avger förslag till förbättringar m.m. och risken att kommunrevisionen hamnar i en jävsliknande situation då dessa åtgärder och beslut sedan ska granskas är tydlig.[20] Inga rättsliga hinder finns emellertid för att förhindra uppkomsten av sådana situationer. Det ligger helt i händerna på kommunrevisorerna själva att hantera detta.[21]

Det är redovisningsskyldigheten som avgör vem som är revisionsjävig i fråga om viss verksamhet. Det är naturligtvis en självklarhet att den som är ansvarig för verksamheten inte ska granska densamma. Svaret på frågan vem som är redovisningsskyldig för verksamheten står dock inte i kommunallagen. Det får sökas i andra rättskällor. En väsentlig fråga är således vad som grundar redovisningsskyldighet och inför vem den redovisningsskyldige ansvarar. Förarbetena till KL hänvisar endast till äldre lagstiftning.[22] Begreppet *redovisningsskyldig* infördes i kommunallagstiftningen 1901.[23] I motiven anges att det avses

[16] Kommunrevisionsutredningen föreslår emellertid att reglerna i 6:24–26 KL om jäv och verkan av jäv även ska omfatta revisorerna. Avsikten är, enligt utredningen, att stärka allmänhetens förtroende för kommunrevisionen och fylla en brist i dagens reglering. Förslaget innefattar även att revisorernas beslut om jäv, som ska fattas gemensamt av revisorerna, protokollförs. SOU 1998:71 s. 92 f. Förslaget torde även innebära att revisorernas beslut om jäv blir överklagbara enligt 10:2 3 p KL. Principiellt är det viktigt att det finns någon slags jävsreglering av kommunrevisionen. Det uppstår emellertid stora tillämpningsproblem. Det första problemet är att revisorernas verksamhet, vilket också påpekas av utredningen, inte utmynnar i en rad beslut. Då uppstår frågan vad som påverkas av jävsregeln. Vad kan angripas då revisor är jävig? Endast revisorernas beslut om förvaltningen och, enligt förslaget, beslut om jäv, kan överklagas enligt 10:2 KL. Det finns inga rättsmedel att angripa en revisionsberättelse som upprättats av en revisor som under granskningen varit jävig. Förslaget framstår i det perspektivet som ogenomtänkt.
[17] Se 5:20 och 6:24–27 KL.
[18] Se SOU 1998:71 s. 92.
[19] Kommunförbundens rek. s. 11.
[20] Se vidare om positiv revision i avsnitt 6.4.
[21] Kommunförbundens rek. om att jävsreglerna bör tillämpas av etiska skäl torde dock ha viss betydelse, även om den är oklar. Se vidare avsnitt 7.3.
[22] Prop. 1990/91:117 s. 218.
[23] Paulsson m.fl. 1997 s. 299.

att omfatta i första hand förtroendevalda men även anställda som efter delegation beslutar å nämnds vägnar.[24] I litteraturen har det sagts att begreppet ska tolkas extensivt.[25] Detta är också fastslaget i praxis.

> I straffrättsliga sammanhang har begreppet "redovisningsskyldig" huvudsakligen två betydelser. För det första är det fråga om en upplysningsplikt angående vad som förevarit beräffande viss egendomsmassa, exempelvis vad man uppburit, innehar eller förbrukat. För det andra kan det vara fråga om en skyldighet att utge egendom motsvarande ett visst värde.[26] I kommunallagens mening torde det första alternativet vara det gällande. Någon skyldighet för tjänsteman eller förtroendevald att utge egendom föreligger inte i kommunala sammanhang. Redovisningsskyldighet i 9:4 är således att huvudsakligen uppfatta som ett slags upplysningsplikt i förhållande till kommunen. Det finns dock inga garantier för att den straffrättsliga betydelsen sträcker sig in i kommunalrätten. Det finns därför anledning att vara uppmärksam på att betydelsen här kan vara något annorlunda. Den straffrättsliga betydelsen av "redovisningsskyldig" torde inte vara lika omfattande som den kommunalrättsliga. Redovisningsskyldighet som brottsrekvisit återfinns i 10:1 BrB där förskingringsbrottet stadgas. Samtliga förtroendevalda i nämnder och utskott inbegrips sannolikt inte i den krets som avses i 10:1. Det saknas dock praxis som visar den närmare tillämpningen av stadgandet i förhållande till de förtroendevalda.[27]

Innan en principiell diskussion kring begreppet kan föras krävs en kort genomgång av praxis.[28] Rättspraxis är till största delen av äldre datum och vissa rättsfall kan ha förlorat i aktualitet.[29] Huvudsakligen gäller det sådana fall rörande tjänster och kommunal organisation som inte

[24] LU 1901 utl 31 s. 39
[25] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 558
[26] Se Jareborg 1988 s. 155.
[27] I Motala-domen (Motala Tingsrätt 1998-01-04, B 90/96 D) menar rätten att det är *"tveksamt om de tilltalade i målet har haft sådan upplysningsplikt avseende de penningmedel som är föremål för åtal att man kan tala om att medlen innehafts med redovisningsskyldighet"*. Tingsrättens dom s. C1. De tilltalade innehade bl.a. ställning som ledamöter i kommunstyrelsen och fullmäktiges ordförande. Med tanke på kommunstyrelsens utpräglat ekonomiska verksamhet torde detta innebära, om rättens uppfattning är korrekt, att de förtroendevalda, i princip aldrig, ingår i kretsen som avses i 10:1 BrB.
[28] För äldre rättsfall rörande revisionsjäv och redovisningsskyldighet se Kaijser/Riberdahl 1983 s. 558–563 och Modeen 1962 s. 196–198.
[29] Se Paulsson m.fl. 1997 s. 308.

längre finns kvar, exempelvis fattigvårdssyssloman.[30] Rättsfallen ger dock en ungefärlig bild av innebörden av begreppet.

Att anslag ställs till organs förfogande är en omständighet som grundar redovisningsskyldighet.[31] Även anställda kan omfattas av redovisningsskyldighet vilket har fastslagits i en rad äldre rättsfall.[32] Det krävs dock att den anställde har viss självständig beslutanderätt avseende medlens användning.[33] Anställd med begränsade befogenheter har däremot inte ansetts redovisningsskyldig.[34]

Redovisningsskyldigheten sträcker sig även utanför kommunen som juridisk person. I RÅ 1976 Ab 28 slog rätten fast att ledamot av kommunal bostadsstiftelses styrelse var att betrakta som redovisningsskyldig. Regeringsrätten upprätthöll den extensiva tolkningen av begreppet i ett senare rättsfall, även det avseende en kommunal bostadsstiftelse.[35] I RÅ 1992 ref 28 utökar domstolen kretsen av redovisningsskyldiga ytterligare. Fallet gällde en styrelseledamot av ett av kommunen helägt aktiebolag. Bolaget var enligt bolagsordningen, i vissa beslut, beroende av godkännande från kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen hade även rätt att utfå räkenskaper och handlingar från bolaget. Det kommunala inflytandet i bolaget var således stort. Med de tidigare rättsfallen[36] som bakgrund ansåg därför regeringsrätten att styrelseledamoten var att betrakta som redovisningsskyldig till kommunen.

Rättspraxis visar således att förvaltning av anslag från fullmäktige eller annat kommunalt organ grundar redovisningsskyldighet. Det innebär, inledningsvis, att alla ledamöter av nämnder, utskott och beredningar som förvaltar kommunala medel är att betrakta som redovisningsskyldiga och därmed jäviga ur revisionshänseende. Det är också en mycket rimlig slutsats eftersom det bl.a. är själva anslagsförvaltningen som ska granskas av revisorn. Vidare slår praxis fast att även ledamot av kommunalt företag kan vara redovisningsskyldig. Det är inte en lika självklar slutsats som den föregående. De kommunala företagen är självständiga rättssubjekt och det är, åtminstone prima

[30] Fattigvårdssyssloman hade att efter egen granskning utanordna fattigvårdens utgifter och bedömdes på den grunden redovisningsskyldig och följaktligen icke valbar till revisorsuppdraget. RÅ 1913 ref 126.
[31] Se RÅ 1952 I 236. Fallet gällde en valnämnd som av fullmäktige hade anslagits medel för att täcka kostnader för val. Ledamot av nämnd var därför ej valbar till revisorsuppdraget.
[32] Exempelvis RÅ 1922 ref 51, RÅ 1942 S 409 och RÅ 1927 ref 18.
[33] RÅ 1922 ref 51, arbetsledare med visst ansvar för löneutbetalningar.
[34] RÅ 1921 ref 59, kassör med uppgift att föra räkenskaper.
[35] RÅ 1992 not 177, suppleant i kommunal bostadsstiftelses styrelse.
[36] RÅ 1976 Ab 28 och RÅ 1992 not 177

facie, inte självklart att styrelseledamot av kommunalt företag är redovisningsskyldig till kommunen, dvs. ett annat rättssubjekt. Det har också påpekats i litteraturen att det är *"principiellt dubiöst"*.[37] De ovan nämnda rättsfallen visar dock tydligt att så kan vara fallet. Frågan uppstår då i vilka fall sådant engagemang i kommunala företag grundar redovisningsskyldighet. Alla kommunala företag kan inte komma ifråga. Exempelvis är det orimligt att tänka sig att en styrelseledamot i ett aktiebolag där kommunen endast äger en liten del och saknar rättsliga möjligheter att påverka anses redovisningsskyldig. I samtliga rättsfall är det dock fråga om av kommunen *helägda* företag. De första fallen handlar om kommunala bostadsstiftelser. De har kommenterats i doktrinen. Riberdahl menar att stiftelsefallen kan förklaras med att det handlar om kommunala verksamhetsstiftelser och beslut om ansvarsfrihet för styrelsen ankommer då vanligen på kommunfullmäktige, vilket det också gjorde i dessa båda fall. Det är då rimligt, menar Riberdahl, att betrakta ledamot av stiftelsestyrelse som redovisningsskyldig till kommunen vilket bl.a. får den faktiska effekten att denne inte kan avge yttrande om sin egen ansvarsfrihet.[38] Riberdahls resonemang är rimligt och utgången av stiftelsefallen likaså. Det faktum att kommunfullmäktige beslutar om ansvarsfrihet för den verksamhet som stiftelsens styrelse genomfört är ett tungt argument för att också betrakta styrelsen som redovisningsskyldig. I 1992 års rättsfall blir det dock svårare att upprätthålla den logiska stringensen. Fallet rörde ett av kommunen helägt fastighetsaktiebolag. Kommunen hade enligt bolagsordningen relativt stora möjligheter till inflytande i verksamheten. Med stöd av kommunens möjligheter till inflytande och de tidigare rättsfallen ansåg Regeringsrätten att ledamot av bolagsstyrelsen var redovisningsskyldig och därmed revisionsjävig. Riberdahl anser att parallellen till stiftelsefallet är missvisande. Frågan om ansvarsfrihet behandlas nämligen inte av kommunfullmäktige, som i stiftelsefallen, utan enligt aktiebolagslagstiftningen av bolagsstämman.[39]

Fallet gällde tillämpning av äldre kommunallag men 1991 års kommunallag har knappast medfört några ändringar som kan motivera Regeringsrättens uppfattning om kretsen av redovisningsansvariga. Det rådande rättsläget kan därför kritiseras såsom teoretiskt felaktigt och osystematiskt. Regeringsrättens dom kan dock försvaras och förklaras. Fallet handlar ytterst om huruvida styrelseledamot av kommunalägt aktiebolag, där kommunen har stort inflytande, ska anses som

[37] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 559.
[38] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 588.
[39] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 589.

revisionsjävig. De kommunala revisorerna har i och för sig begränsade befogenheter i förhållande till de kommunala företagen. Indirekt revisionsgranskning av företagens verksamhet sker emellertid då kommunstyrelsen tillsyn av företagen granskas. I det här fallet var det även så att kommunstyrelsen hade beslutanderätt avseende bolagets fastighetsaffärer och tillgång till handlingar och räkenskaper. Det är således lätt att tänka sig ett fall där de kommunala revisorerna granskar viss verksamhet som rör beslut fattade av bolagets styrelse. Ledamot av denna är därför jävig i sin roll som kommunal revisor. Problemet blir då konstruktionen av revisionsjävsstadgandet. I 9:4 KL anges endast att den som är *redovisningsskyldig* inte får vara revisor. Jävsfrågan blir därför en fråga om tolkning av begreppet "redovisningsskyldig". Enligt normalt språkbruk är det felaktigt att i det här fallet betrakta bolagets styrelse som redovisningsskyldig till kommunen. Det handlar ju om två olika rättssubjekt. Dessutom reglerar aktiebolagslagen tydligt frågan om redovisningsskyldighet. Styrelsen är endast redovisningsskyldig inför bolagsstämman.

I finsk kommunalrätt finns också begreppet *redovisningsskyldig.* Det är där detsamma som den svenska kommunallagen benämner *revisionsansvarig* dvs. den som inför fullmäktige rättsligt ansvarar för förbrukade medel. Begreppet "revisionsansvar" används inte i finsk kommunalrätt. Kretsen av redovisningsskyldiga i finska kommuner är relativt omfattande, i jämförelse med kretsen av revisionsansvariga i svenska kommuner, då det innefattar de förtroendevalda i de kommunala organen samt den ledande tjänsteinnehavaren inom varje organs uppgiftsområde.[40] Med kommunala organ avses kommunstyrelsen, nämnder, direktioner samt kommittéer. Det gemensamma för organen är att medlemmarna utses av fullmäktige och således ansvarar inför fullmäktige.[41]

Den finska kommunalrätten är i den här delen mer logisk än den svenska. I Finland har den redovisningsskyldige ett konkret ansvar som är utkrävbart. Kommunfullmäktige kan vägra ansvarsfrihet och utkräva ansvar. Den svenska kommunalrätten är mer svårförståelig. Enligt KL:s terminologi kan någon vara redovisningsskyldig men sakna revisionsansvar. Exempelvis gäller det ledamot av bolagsstyrelse. Denne anses redovisningsskyldig inför kommunfullmäktige men saknar själv-

[40] Definitionen av redovisningsskyldig återfinns i 75§ FiKL i samband med regleringen av revisionsberättelsen och dess behandling.
[41] Se 17 och 18§§ FiKL. Fullmäktige kan besluta att annat organ utser ledamöterna eller en del av ledamöterna i en direktion, ett organ som vanligen sköter kommunala affärsverk.

fallet revisionsansvar inför denna församling.[42] Denna konstruktion av revisionsjävet, där man tar en omväg över redovisningsskyldigheten, gör att det i praktiken blir mycket svårt att förutse vem som får vara kommunal revisor. Det blir en bedömning från fall till fall.

Som huvudregel kan fastställas att de förtroendevalda i den nämnd som ansvarar för verksamheten är att betrakta som redovisningsskyldiga. De får således inte revidera den verksamheten. I de förtroendevaldas fall är det särskilt tydligt att en jävssituation uppkommer eftersom de har revisionsansvar för verksamheten. I fråga om nämnderna handlar det ytterst om hur kommunen organiserat verksamheten dvs. den verksamhet som bedrivs inom nämndernas ansvarsområden är nämnden redovisningsskyldig inför fullmäktige för och därför också revisionsjävig. Den kommunalrättsliga regleringen indikerar därför att revisionsjävet är sammankopplat med nämndens verksamhetsansvar. Det krävs således att ansvarsfördelningen mellan nämnderna klargörs innan frågan om revisionsjäv utreds ytterligare.

Den kommunala verksamheten är i princip konstruerad så att *all* verksamhet är underordnad en nämnd. Nämnden har, kommunalrättsligt sett, det yttersta ansvaret för verksamheten även om nämndens befogenheter i förhållande till verksamhetsutövarna självfallet varierar. I 9:7 KL stadgas nämndernas verksamhetsansvar. Där sägs att nämnderna ska se till att verksamheten inom deras område bl.a. bedrivs i enlighet med fullmäktiges beslut och de rättsliga krav som finns. Det gäller även om verksamheten överförts till en privat entreprenör enligt 3:16 KL. Vad gäller kommunala företag, dvs. helägda och delägda kommunala privaträttsliga subjekt, är kommunstyrelsen huvudansvarig nämnd. 6:1 KL stadgar att styrelsen ska ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag. Det är i sammanhanget viktigt att komma ihåg att kommunerna har stor frihet att själva organisera sin verksamhet. Det betyder att nämndernas ansvarsområden skiftar från kommun till kommun med endast den kommunalrättsliga lagstiftningen som en gemensam nämnare.[43] Det är således ytterst kommunfullmäktige som beslutar om nämndernas verksamhetsområden och det därmed sammanhängande ansvaret. Kommunstyrelsens ansvar för de kommunala företagen är dock fastslaget i KL.

De förtroendevalda i nämnden är redovisningsskyldiga och därmed även revisionsjäviga för den verksamhet som nämnden ansvarar för. Det är en logisk slutsats av kommunallagen. Viktigt att notera är dock

[42] Han är dock revisionsansvarig inför bolagsstämman.
[43] Se vidare, i avsnitt 7.2.2., om organisationstrukturens betydelse för revisionen och ansvarsutkrävandet.

att kommunstyrelsens förhållande till de kommunala företagen inte är jämställbart med de övriga nämndernas förhållande till verksamhet som *inte* bedrivs i privaträttslig form. Exempelvis är förvaltningschefen och dennes personal inom socialtjänsten rättsligt underordnade den nämnd som ansvarar därför. De kommunala företagen däremot är självständiga rättssubjekt och från kommunen rättsligt fristående. Kommunstyrelsen har mycket begränsade befogenheter i förhållande till dessa. Exempelvis har styrelsen rätt att enligt 6:3 KL begära in handlingar från nämnder, beredningar och anställda för att kunna fullgöra sina uppgifter. En sådan lagstadgad rätt saknas avseende de kommunala företagen. Det är därför rimligt att anta att kommunstyrelsen inte har ett lika långtgående verksamhetsansvar för de kommunala företagen som de övriga nämnderna har för "normal" kommunal verksamhet. Trots detta begränsade verksamhetsansvar är det sannolikt så att ledamot av kommunstyrelsen ska betraktas som redovisningsskyldig för företagens verksamhet, åtminstone i den del som avser styrelsens tillsyn.

Det är inte endast förtroendevalda som kan vara redovisningsskyldiga. Rättspraxis visar att även anställda i vissa fall ingår i kretsen. Det konstateras också i förarbetena. I doktrinen har hävdats att exempelvis föredragande tjänsteman hos redovisningsskyldig nämnd och den som i tjänsten bär ansvar för kommunens ekonomi är redovisningsskyldiga.[44] Rättskällorna visar således att vissa tjänstemän är redovisningsskyldiga. Tjänstemän i ledande befattningar, exempelvis förvaltningschefer, ingår uppenbarligen i denna krets. Men även tjänstemän på lägre nivåer är redovisningsskyldiga om de har ett självständigt ansvar för kommunens ekonomi. Exempelvis kan personalchefer och liknande befattningshavare sägas ha ett självständigt ekonomiskt ansvar.[45] Det centrala är i vilken utsträckning deras beslut och verksamhet kan bli föremål för revision. Även om anställda saknar revisionsansvar så är det självfallet fråga om en jävssituation då den egna verksamheten ska granskas. Riberdahl påpekar att det *i regel* är olämpligt att utse hos kommunen anställd befattningshavare till revisor.[46]

Sammanfattningsvis kan då konstateras att kretsen av redovisningsskyldiga är svår att definiera. Att förtroendevalda i en nämnd är redovisningsskyldiga för verksamheten som nämnden ansvarar för är uppenbart. De har ju också revisionsansvar därför. En grundläggande

[44] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 558

[45] Organisationen spelar en viss roll här. Om verksamheten är sönderdelad i en rad ekonomiska enheter med självständigt ansvar torde det skapa minst en redovisningsskyldig tjänsteman för varje s.k. resultatenhet.

[46] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 559

slutsats är då att den som är revisionsansvarig också är redovisningsskyldig och därmed revisionsjävig avseende den verksamheten. Problemet är att även den som saknar revisionsansvar kan vara redovisningsskyldig. Det kan exempelvis gälla styrelseledamöter av kommunala företag. Frågan är om också VD i sådant företag är redovisningsskyldig. Det vore rimligt eftersom VD:n har en ledande ställning i bolaget och ett självständigt ansvar och beslutanderätt. VD har dessutom revisionsansvar inför bolagsstämman vilket gör att kommun som ägare tillsätter och entledigar denne. Rättsläget avseende bolags VD är dock oklart.

Rättspraxis har slagit fast att styrelseledamot av *helägt* kommunalt företag är att betrakta som redovisningsskyldig. Om det gäller alla helägda företag är däremot oklart. Det är vidare oklart hur det förhåller sig med *delägda* kommunala företag. Vilket omfattning av det kommunala ägandet krävs? Det är rimligt att tänka sig att det kommunala inflytandet i företaget påverkar redovisningsskyldigheten. Då kommunen har bestämmanderätten[47] i egenskap av ägare i ett kommunalt företag kan det vara så att styrelseledamöterna betraktas som redovisningsskyldiga. Det kan emellertid vara så att det inte räcker. Det kan krävas att kommunens inflytande sträcker sig längre, exempelvis som särskilda befogenheter fastlagda i bolagsordning eller stiftelsestadgar.[48] Det verkar dock vara en tendens hos Regeringsrätten att utöka kretsen av redovisningsansvariga i det här avseendet. Om det bygger på betraktelsesättet att kommunen är en koncern eller om det endast är en konsekvens av den besynnerliga konstruktionen av 9:4 KL är oklart.[49]

Den sista grupp som ska läggas till de redovisningsskyldigas skara hör vissa tjänstemän. Exakt vilka kan inte sägas. Klart är att det krävs självständigt ekonomiskt ansvar och beslutanderätt. Exempelvis är den tjänsteman som fattar beslut i nämndens ställe enligt delegation att betrakta som redovisningsskyldig. Vidare kan sägas att samtliga förvaltningschefer också är det. Sedan handlar det om gradskillnader av ansvar och beslutanderätt. Enkelt uttryckt innebär det att lägre tjänstemän är mindre sannolika att bedöma som redovisningsskyldiga än högre. För ytterligare vetskap om redovisningsskyldighet och revisionsjäv krävs tydligare lagstiftning eller några klargörande rättsfall.

Betydelsen av att revisor är jävig under uppdragets utförande är inte helt

[47] I ett aktiebolag således mer än 50 % av aktierna.
[48] I exempelvis bolagsfallet (RÅ 1992 ref 28) hade kommunstyrelsen enligt bolagsordningen rätt att begära in handlingar och räkenskaper från bolaget.
[49] Se Paulsson m.fl. 1997 s. 300 där koncernperspektivet förkastas i det här avseendet. Man hävdar där att regler som införts för att säkra kommunens ägarinflytande bör inte tas till intäkt för att redovisningsskyldighet föreligger.

klarlagd. I ett äldre rättsfall, RÅ 1934 ref 31, var två av revisorerna jäviga, trots det upphävde inte domstolen fullmäktiges beslut att bevilja ansvarsfrihet. Det kan emellertid anses följa av fullmäktiges vidsträckta rätt att bevilja ansvarsfrihet under, i princip, vilka förutsättningar som helst. I fallet var två av fem revisorer jäviga varför det kan antas att de övriga tre utfört sitt uppdrag. Det blir dock en annan sak om samtliga revisorer är jäviga. Det vore märkligt, och olyckligt, om inte fullmäktiges beslut kunde upphävas i ett sådant fall. 1934 års fall ger emellertid inget lösning på problemet.

6.4. Revisionens uppgifter

Kommunrevisionens uppgifter framgår bl.a. av 9:7 KL. Där stadgas att revisorerna granskar, i den omfattning som följer av god revisionssed, all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. Även fullmäktigeberedningar ingår i granskningsområdet.[50] Revisorernas uppgifter framhålls tydligare i nuvarande kommunallagen. All den verksamhet som bedrivs inom nämndernas ansvarsområden skall granskas. I 1977 års KL gavs intrycket att endast den verksamhet som styrelsen eller nämnderna själva utfört skulle granskas, men så var inte fallet.[51] Stadgandet i 9:7 innebär endast ett förtydligande vad gäller gränserna för revisorernas granskningsverksamhet. Exempel på verksamhet som också ska granskas är sådan som bedrivs i utskott eller av enskilda förtroendevalda eller anställda.[52]

"God revisionssed" är ett centralt begrepp som, enligt 9:7 KL, anger omfattningen av revisionen. Det är dock problematiskt att fastställa den närmare innebörden därav.[53] I propositionen uttrycktes det att begreppet inte skulle användas då det kunde innebära en begränsning för revisorerna. Detta ändrades dock senare av konstitutionsutskottet och stadgandet fick sitt nuvarande utseende.[54]

Vidare stadgas att revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt, och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig. Det implicerar att revisorernas uppgifter kan delas upp i flera delar, vilket ofta görs i litteraturen och av praktiskt verksamma kommunrevisorer. Den vanliga indelningen består av två delar: redovisningsrevision och förvaltningsrevision. Redovisningsrevi-

[50] Se 9:9 KL
[51] Prop. 1975/76:187 s. 532, Kaijser/Riberdahl 1983 s. 583
[52] Prop. 1990/91:117 s. 125 ff. och 219f samt även SOU 1990:24 s. 149.
[53] Närmare om detta se avsnitt 7.3.
[54] Prop. 1990/91:117 s. 126 och 1990/91:KU 38 s. 56.

sionen kan kort beskrivas som granskning av räkenskaper och intern kontroll medan förvaltningsrevisionen bl.a. innebär att verksamhetens effektivitet och ändamålsenlighet granskas. Terminologin har skiftat genom åren men indelningen av uppgifterna har varit likartade.[55] Betydelsen av de olika sidorna av revisionen har dock varierat. Förvaltningsrevisionen har med de två sista kommunallagsreformerna fått alltmer ökat utrymme. På senare tid har också frågan om revisorernas granskning av lagligheten i förvaltningen uppmärksammats.[56] Det är ett centralt spörsmål och lagtexten ger mycket lite upplysningar om detta är en revisionell uppgift.

Kaijser diskuterade 1963 problematiken kring revisionens gränser och konstaterade att grundproblemet låg i att de kommunala revisorerna har två uppgifter att fylla. Den redovisningstekniska granskningen, som är klart uttryckt i lagen, ska även genomföras inom den specialreglerade sektorn och kan betraktas som den klassiska revisionsuppgiften. Den sakrevisionella granskningen som utgör huvuddelen av kommunrevisorns arbete, har inte lika starkt lagstöd och får inte utföras i de ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskild, i princip den specialreglerade sektorn.[57]

Även Sundberg diskuterade revisionens olika delar. En del av den kommunala revisionen var, enligt Sundberg, den administrativa revisionen som ska undersöka *"den aritmetiska och formella riktigheten av organets räkenskaper och beslut, dvs. utgifters och inkomsters siffermässiga riktighet, verifikationernas fullständighet, iakttagandet av gällande föreskrifter angående räkenskapernas förande och medelsförvaltningen, utgifters och inkomsters överensstämmelse med fattade beslut, ingångna kontrakt osv."*[58] Som ett komplement till den, enligt Sundbergs mening klassiska revisionsuppgift, fanns den kommunala revisionen, vilken, enligt hans mening, *"avser att pröva, huruvida det kommunala organets ledamöter med nit, omsorg och klokhet handhaft kommunens ekonomiska angelägenheter eller om de i den ekonomiska förvaltningen uppsåtligen eller av vårdslöshet tillskyndat kommunen*

[55] Se nedan Kaijsers och Sundbergs indelning av revisorernas uppgifter.
[56] Se SOU 1993:109 s. 178 och SOU 1996:169 s. 131. Båda utredningarna framför betydelsen av att kommunrevisionen utvidgas till att omfatta obligatorisk laglighetsgranskning av nämnderna. Kommunrevisionsutredningens betänkande innehåller emellertid ett bestämt avståndstagande från detta. Utredningen menar att en sådan ordning riskerar att resurser flyttas från förvaltnings- och redovisningsrevisionen, som borde vara revisionens primära uppgifter, till laglighetsgranskningen. Se vidare SOU 1998:71 s. 108.
[57] Kaijser 1963 s. 193.
[58] Sundberg 1936 s. 425. Se även Sundberg 1964 s. 419.

skada".[59] Sundberg menade följaktligen att revisionen bestod av administrativ revision och kommunal revision. Den moderna terminologin är något annorlunda men indelningen av revisionen i två delar är likartad. Revisionsarbetet indelas numera i redovisningsrevision, vilket till stor del motsvarar Sundbergs term "administrativ revision", och förvaltningsrevision, som liknar Sundbergs term "kommunal revision".[60]

I en artikel i SST 1963 framlägger en, i kommunrevisionella sammanhang, praktiskt verksam revisor, Allan Frieberg, fram ett förslag till indelning av kommunrevisionen.[61] Han menar att indelningen av kommunrevisionen i två delar, räkenskapsgranskning och sakgranskning, inte är tillfyllest. Ett tredje begrepp är nödvändigt för att revisionens omfattning och inriktning ska framträda klarare. Detta benämner Frieberg "formell granskning". Den formella granskningens innebörd är huvudsakligen att undersöka verksamhetens överensstämmelse med gällande författningar, huvudsakligen kommunallagen, reglementen, instruktioner och ingångna avtal. Det är, enligt Frieberg, huvudsakligen fråga om en formell prövning av regelverkets efterföljande. *"Att granskningen någon gång kan präglas av formalism får ej undanskymma det väsentliga förhållandet, att regler och föreskrifter tillkommit på sakliga grunder för att främja en effektiv administration och bidraga till en givande förvaltning."*[62] Friebergs föreslagna indelning av kommunrevisionen synes varken i doktrin eller förarbeten vunnit anslutning. Den har dock en poäng i att denna typ av granskning, som nu ibland benämns laglighetsgranskning, lyfts fram och görs till en obligatorisk uppgift för revisionen. I dagens diskussion får denna uppgift alltmer stå tillbaka.[63] Sannolikt beror detta på synen på regelverkets funktion och syfte. Friebergs utgångspunkt, att författningarna ytterst främjar en effektiv och givande förvaltning, gör laglighetsgranskningen till en självklar uppgift för revisionen. Idag torde det finnas andra uppfattningar bland företrädare för kommunerna där regelverket, främst specialförfattningarna,ses som hämmande för det kommunala självstyret. Laglighetsgranskning ligger, med ett sådant synsätt, inte i den enskilda kommunens intresse.

[59] Sundberg 1936 s. 425 f.
[60] Observera att Sundberg använder "kommunal revision" för att beskriva det som idag benämns förvaltningsrevision. Med kommunal revision avser således inte Sundberg kommunrevisorernas hela uppgift. I senare upplagor används "ekonomisk revision". Sundberg 1964 s. 419.
[61] Se Frieberg 1963 *Den kommunala revisionens inriktning.* Frieberg var då biträdande revisionschef i Göteborg.
[62] Frieberg 1963 s. 865.
[63] Se exempelvis Kommunrevisionsutredningen som menar att granskning av verksamhetens överensstämmelse med gällande regelverk inte bör vara en obligatorisk uppgift för kommunrevisorerna. Se SOU 1998:71 s. 108.

Lagen säger att verksamheten ska *granskas* av revisorerna och frågan är då vad det innebär. Termen får uppfattas som ett övergripande begrepp och stadgandet i övrigt mer som en beskrivning av revisorns uppgifter. T.ex. bör viss granskning av lagenligheten inom förvaltningen ingå i uppgiften även om inte detta särskilt nämnts i lagtexten.[64] Revisorn ska också granska den verksamhet som bedrivs av anställda och enskilda förtroendevalda.[65] En annan uppgift som inte lagfästs är den så kallade positiva revisionen, det vill säga att revisorerna under arbetets gång gör påpekanden och ger goda råd till nämnderna. Att den positiva revisionen existerar har ansetts som självklart.[66] Denna uppgift har ökat i betydelse under 1980-talet och utgör numera ett viktigt inslag i revisionsarbetet.[67]

Andra stycket 9:7 KL säger vad själva prövningen ska omfatta. Revisorerna ska pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vidare ska det prövas om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig. Granskningen av verksamhetens ändamålsenlighet är den revisionella uppgift som fått allt större betydelse. Förvaltningsrevisionens och redovisningsrevisionens existens är således lagfäst.

9:7 KL skiljer sig mycket lite från motsvarande lagrum i 1977 års kommunallag. Därför är förarbeten till den äldre lagen fortfarande aktuella. I propositionen uttalades att förvaltningsrevisionens ökade betydelse skulle främjas. Lagrummet ger därför en beskrivning av revisorernas arbetsuppgifter som skall förmedla en föreställning om förvaltningsrevisionens ökade betydelse vid sidan av den mer traditionella räkenskapskontrollen. I takt med att allt fler kommuner övergår till målstyrning av verksamheten ökar naturligtvis förvaltningsrevisionen på bekostnad av den rena siffergranskningen. Revisorerna blir då, enligt propositionen, ett instrument som ska bevaka att den folkvalda majoritetens direktiv följs inom de olika verksamheterna och att det görs på ekonomiskt effektivt och rationellt sätt. Då det ansågs omöjligt att ge en uttömmande beskrivning av revisorernas uppgifter anger stadgandet endast de viktigaste delarna av arbetet. En annan anledning till den allmänna skrivningen är kommunernas skiftande storlek och utseende som ger upphov till olika revisionsbehov.[68]

[64] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 563 f. Notera dock att obligatorisk laglighetsgranskning inte är föreskrivet i KL.
[65] Prop. 1990/91:117 s. 126.
[66] Prop. 1975/76 :187 s. 532.
[67] SOU 1993:109 s. 73.
[68] Prop. 1975/76:187 s. 532.

Enligt förslag från Lokaldemokratikommittén bör revisorerna ha en lagstadgad skyldighet att granska lagenligheten i förvaltningen. Denna revisionsuppgift bör framhållas i lagen och göras till en obligatorisk uppgift. Laglighetsgranskningen är nu, enligt utredningen, endast fakultativ.[69]

Enligt Kaijser/Riberdahl ska en väl utvecklad förvaltningsrevision se till att *"den kommunala verksamhetens organisation med däri inbyggda kontroller är ändamålsenlig och funktionsduglig och att verksamheten bedrivs i former som garanterar ett riktigt beslutsunderlag och även eljest är effektiva och rationella"*.[70] I denna uppgift ingår, som ovan nämnts, även att bevaka förvaltningsåtgärdernas lagenlighet om detta har betydelse för att tillvarata kommunens rätt. En generell plikt för revisorerna att granska lagligheten i nämndernas och utskottens verksamhet torde emellertid inte följa av KL.[71]

> I RB 1983 för Kristianstads kommun och RB 1991 för Kinda kommun. Båda gäller delegation som, enligt revisorerna strider mot KL. I det sistnämnda fallet kritiseras fullmäktige för felaktig delegation till kommunstyrelsens ordförande. Kritiken upprepas i RB 1993 för Kinda kommun.
>
> I RB 1983 för Norbergs kommun påpekas att tekniska avdelningens driftsbudget visar ett omfattande överskott och revisorerna befarar att sophämtningsavgifterna strider mot självkostnadsprincipen. Påpekandet är ett uttryck för en ren laglighetsgranskning eftersom kommunens ekonomiska rätt uppenbarligen inte är hotad då verksamheten visar överskott.[72]

Utgångspunkten för revisorernas uppgifter är kommunens organisation. En väsentlig faktor för granskningen är därför den kommunala organisationens utseende. I fråga om nämndorganisationen medger kommunallagen ett stort utrymme för fullmäktige. Vissa nämnderna kan ha omfattande ansvarsområden medan andra har mindre områden att svara för.[73] Exempelvis torde en valnämnd endast i undantagsfall vara av större intresse för revisorerna.

I 9:8 stadgas ett undantag från revisorernas granskning. Undantaget avser ärenden som innebär myndighetsutövning från enskild. Detta är emellertid inget absolut undantag, om kommunen orsakats ekonomisk

[69] SOU 1993:109 s. 78.
[70] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 564.
[71] I SOU 1998:71 uttrycks det att laglighetsgranskning är en möjlighet men inte en skyldighet.
[72] Även RB 1990 för Alingsås innehåller liknande kritik
[73] Se vidare om organisationsstrukturens betydelse i avsnitt 7.2.2.

förlust p.g.a. handläggningen eller då granskningen sker "från allmänna synpunkter" är den tillåten.[74]

Kommunrevisionens förhållande till de kommunala företagen är inte helt klarlagd. I propositionen till kommunallagen sades att kommunrevisorerna är oförhindrade att göra allmänna uttalanden om företagen. Kommunrevisionen skulle dock, enligt propositionen, inte uppfattas som en överrevision i förhållande till företagsrevisionen.[75] De kommunala företagen utgör ett särskilt problemområde i det här avseendet.[76]

6.5. Revisorernas rätt till upplysningar

För att kunna granska verksamheten krävs en möjlighet att utfå de upplysningar och handlingar som är nödvändiga. I 9:10 KL stadgas bl.a. revisorernas rätt till upplysningar.[77] Där anges att nämnderna och de anställda är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet. De skall också ge revisorerna tillfälle att när som helst inventera de tillgångar som nämnderna har hand om och ta del av de räkenskaper och andra handlingar som berör nämndernas verksamhet. Stadgandet innebär både en rättighet får revisorerna och en skyldighet för nämnderna och de anställda.[78] Rätten till upplysningar innebär dock inte att sekretesslagstiftningen sätts åt sidan.[79] Revisorerna har en sådan självständig ställning att de är att beteckna som myndighet i TF:s och sekretesslagens mening. Det innebär att revisorerna "övertar" den sekretess som råder hos den utlämnande myndigheten.[80] Vidare har revisorerna rätt att, trots sekretess, erhålla uppgift som är nödvändig för genomförande av granskningen.[81] Även förtroendevalda inom fullmäktigeberedningar och underställd personal omfattas av skyldigheten.[82]

[74] Se vidare i avsnitt 7.4.
[75] Prop. 1990/91:117 s. 127.
[76] Angående kommunrevisionen och de kommunala företagen se avsnitt 7.2.4.5. och kapitel 8.
[77] I Kommunförbundets förslag till revisionsreglemente stadgas att även revisorernas biträden har rätt till upplysningar. Se avsnitt 6.2.
[78] Se Kaijser/Riberdahl 1983 s. 566.
[79] Jfr RÅ 1980 Ab 382. Revisor hade inte ovillkorlig rätt att utfå patientjournaler för genomförande av granskning. Fallet avsåg äldre sekretesslagstiftning men principen torde vara detsamma idag. Se Kaijser/Riberdahl 1983 s. 567. Se även RK 1986:2 där revisorerna fick rätt att utfå patientjournaler i samband med en omfattande förvaltningsrevision.
[80] Se 13:1 SekrL.
[81] Se 14:2 SekrL.
[82] Se 9:11 KL.

I den tidigare kommunallagen gavs intrycket att denna skyldighet endast fanns för nämnderna, men så var inte fallet. De anställdas upplysningsskyldighet fanns redan innan nya kommunallagen trädde i kraft, den var en direkt följd av deras anställningsförhållande.[83] Stadgandet är dock inte bara ett förtydligande av det rådande rättsläget utan de anställda får härmed en fristående upplysningsskyldighet.[84] De anställda inom kommunerna har alltså numera, tillsammans med nämnderna, en självständig skyldighet att ge revisorerna de upplysningar som behövs.[85] Direkta maktmedel att genomdriva sin rätt till upplysningar saknar revisorerna. I extremfallet, då revisorerna förvägras upplysningar, kan detta vara skäl till kritik i revisionsberättelsen.[86] Det är ytterst fullmäktige som kan ta ställning till ansvarig nämnds beteende.

6.6. Fullmäktiges förhållande till revisionen

Fullmäktige är kommunrevisorernas uppdragsgivare och det högsta beslutande organet i den kommunala organisationen. Förhållandet mellan fullmäktige och revisorerna är i liten utsträckning rättsligt reglerat. Avsnitt syftar till att undersöka detta förhållande och peka på problem som finns.

Att kommunfullmäktige har viss möjlighet att påverka revisionen är rimligt i så måtto att det är fullmäktige som är revisorernas uppdragsgivare. Det kan således finnas ett legitimt behov av att kunna påverka revisorerna. Rättsreglerna rymmer vissa möjligheter till sådan påverkan. Framför allt finns ett omfattande utrymme som ger fullmäktige en diskretionär möjlighet att styra revisionen. Exempelvis ger KL varje kommunfullmäktige ett visst spelrum att via revisionsreglementet utforma revisionsverksamheten efter eget önskemål. Samtidigt finns det ett lagstadgat krav att revisionen ska utföras enligt god revisionssed. Kraven på integritet och oberoende både i revisionsuppdraget och själva utförandet måste ställas högt. Frågan är om fullmäktiges inflytande kan utgöra ett problem i det avseendet.

[83] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 566

[84] Prop 1990/91:117 s. 127 f

[85] Kommunrevisionsutredningen föreslår att upplysningsskyldigheten även ska omfatta enskilda förtroendevalda. Utredningen menar att det är otillfredsställande att enskilda förtroendevalda vid förfrågan om upplysningar ska kunna vägra och hänvisa till nämnden. Se SOU 1998:71 s. 84. Förslaget tillskapar en individuell upplysningsplikt för de förtroendevalda vilket är rimligt eftersom de anställda idag har en sådan plikt.

[86] Även JO torde kritisera förtroendevalda som vägrar lämna upplysningar till kommunrevisionen.

Fullmäktige bör självfallet ha vissa möjligheter att styra revisionen. I egenskap av uppdragsgivare finns det ett legitimt intresse därtill. Utrymmet är emellertid inte obegränsat. Den kommunrevision som är skräddarsydd och anpassad till varje kommunfullmäktiges önskningar och behov reducerar hela institutet till ett system för internrevision, unikt för varje kommun. Resultatet av granskningen blir då beroende av fullmäktiges intentioner vilket för en utomstående betraktare förvandlar t.ex. revisionsberättelsen till en handling med begränsat värde. Intressenter, t.ex. medlemmarna, kan inte, enbart utifrån revisionens resultat, dra slutsatser om tillståndet i kommunen. Utformningen av reglerna för bolagsrevision visar ett förhållandevis välreglerat och standariserat system för revision. Det räcker med att nämna den goda revisionssed som inom bolagsrevisionen är välutvecklad och som medför en enhetlig granskning av bolagen. Detta medför bl.a. att revisionsresultaten i olika bolag är jämförbara. Det i sin tur ger intressenterna värdefull information, vilket är en av revisionens syften.

Meningen är att revisionsarbetet mer i detalj ska regleras med ett revisionsreglemente som utformas av fullmäktige. Denna möjlighet tillkom med 1977 års kommunallag och motivet var just att kommunerna på egen hand bäst kunde detaljreglera revisionsverksamheten.[87] Ett exempel på vad ett dylikt reglemente kan innehålla är regler för hur beslut skall fattas när revisorerna handlägger ärenden som rör deras egen förvaltning.[88] I 9:18 stadgas fullmäktiges rätt att utfärda närmare föreskrifter om revisionen. Bestämmelsen ger fullmäktige rätt att besluta om utfyllande regler för revisionen. Avsikten är att ge fullmäktige möjlighet att anpassa revisionen till den egna kommunen.[89] Reglementet kan t.ex. innehålla regler om arbetets organisation och förvaltning.[90] Reglerna i KL och andra tillämpliga författningar måste självfallet respekteras.

> Svenska kommunförbundet utger förslag till revisionsreglemente. Detta förslag har stort genomslag i kommuner och landsting och ger därför en god uppfattning av reglementenas utseende.
>
> 1 §. Kommunen/landstinget har ... revisorer och ... revisorsersättare.
>
> 2 §. För revisorerna gäller bestämmelserna om revision i kommunallagen och detta reglemente.
>
> 3 §. Revisionsarbetet skall bedrivas med utgångspunkt från vad som anges i skriften "God revisionssed i kommunal verksamhet".

[87] Prop. 1975/76:187 s. 537.
[88] Prop. 1990/91:117 s. 223, se också Paulsson m.fl. 1997 s. 316.
[89] Prop. 1990/91:117 s. 223.
[90] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 582.

4 §. Bestämmelserna i 9 kap. 10 § kommunallagen om revisorernas rätt till upplysningar skall också gälla de sakkunniga som biträder revisorerna.

5 §. För beredningen av revisorernas budget kan fullmäktige utse ett särskilt beredningsorgan. Revisorerna får inom ramen för sin budget anställa personal och i övrigt anlita de sakkunniga som behövs.

6 §. Fullmäktige skall, för den tid som fullmäktige bestämmer, bland revisorerna välja en ordförande och en vice ordförande.

7 §. Ordföranden kallar revisorerna till sammanträden. Till sammanträdena får även kallas de sakkunniga och andra experter som behövs för föredragning eller för att lämna upplysningar. Ordföranden utser sekreterare vid revisorernas sammanträden. Sekreteraren för protokoll över beslut avseende den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget.

8 §. En skrivelse i revisorernas namn fordrar att alla revisorer är ense om skrivelsens innehåll. Skrivelsen skall undertecknas av ordföranden och kontrasigneras av den som revisorerna utser.

9 §. Om revisorsersättarna inte väljs proportionellt skall fullmäktige bestämma i vilken ordning de skall tjänstgöra. Revisorsersättarna tjänstgör endast vid förfall för revisor. Ersättarna får närvara vid revisorernas sammanträden och skall underrättas om tid och plats för sammanträde.

10 §. För vården av revisorernas arkiv gäller bestämmelserna i arkivlagen och i av fullmäktige fastställt arkivreglemente

11 §. Revisionsberättelsen skall lämnas till fullmäktige senast den ... varje år.

De kommunala revisorernas uppdragsgivare är fullmäktige. Revisorerna är fullmäktiges instrument för granskning av nämndernas verksamhet. Detta borde inte utgöra ett problem. Konstruktionen är enkel och tydlig. Problem uppstår först då det beaktas att en stor del av fullmäktiges ledamöter också är ledamot av en nämnd. Existensen av sådana ledamöter som innehar flera förtroendeuppdrag innebär att kontrollsystemet delvis sätts ur spel. Det skulle kunna påstås att fullmäktiges ledamöter granskar sig själva.

Det faktum att förtroendevalda ofta innehar ett uppdrag i fullmäktige och ett annat i förvaltningen är relativt vanligt. Exempelvis har ca 60 % av fullmäktigeledamöterna i Uppsala kommun också ett förtroendeuppdrag i en kommunal nämnd.[91] Det innebär självfallet fördelar ur många aspekter, t.ex. är det väsentligt att fullmäktige har stor insyn i nämndernas verksamhet och det kan ur demokratisk synvinkel anses vara en fördel att de direktvalda ledamöterna i fullmäktige även tar del i förvaltningen. Det kan också vara en fördel ur styrningssynpunkt. Fullmäktiges styrning av nämndernas verksamhet bör bli effektivare om informationskanalerna består i ett antal personer som

[91] *Kommunala uppdrag 1996–1998,* redogörelse från Uppsala kommun 1996.

har uppdrag i både fullmäktige och nämnd. Dessutom har de direktvalda ledamöterna fullmäktige en demokratisk legitimitet som kan sägas "överföras" till nämnduppdraget. Förhållandet blir däremot problematiskt då det betraktas ur kontrollperspektiv. Den teoretiska skillnaden mellan fullmäktige och nämnd berörs inte av detta. Frågan är vilken vilja fullmäktige besitter, att kontroll och granskning av nämnderna utförs effektivt och kritiskt. Problemet är inte i första hand rättsligt och därför ska ingen ytterligare fördjupning ske. Innan detta problem lämnas förtjänar dock jävsproblematiken att kort nämnas.[92]

Då fullmäktige fattar beslut om ansvarsfrihet för de av revisorerna granskade organ kan jävsfrågor uppstå. De ledamöter som har uppdrag i de organ som berörs kan inte delta i beslut p.g.a. jäv. 5:20 KL stadgar bl.a. att ledamot inte får delta i handläggningen av ett ärende som personligen rör ledamoten själv. Fråga om ansvarsfrihet är ett sådant beslut. I 9:4 3 p. KL regleras handläggningen av ärenden om ansvarsfrihet särskilt. Där stadgas att den som är redovisningsskyldig till kommunen inte får delta i sådan handläggning som rör den egna verksamheten. Det innebär att de fullmäktigeledamöter som innefattas i den skara beslutet om ansvarsfrihet avser också är jäviga. Även om det kan beröra ett så stort antal ledamöter att fullmäktige inte är beslutsför enligt 5:18 KL, gör dock 5:19 undantag för dylika situationer. Fullmäktige kan således fatta beslut om ansvarsfrihet även om endast mindre än hälften av ledamöterna får delta. Problemet har påpekats i doktrinen. Riberdahl anför att en konsekvent tillämpning av revisionsjävet ofta leder till den ovannämnda konsekvensen, att endast ett litet antal fullmäktigeledamöter blir behöriga att fatta beslut. Detta löses vanligen genom att fullmäktigesuppleanterna träder in. Något större problem uppstår heller inte i de kommuner där man tillämpar delad revision.[93] Rent tekniskt är det också fullt möjligt att dela upp omfattningen av ansvarsfrihetsbeslutet så att endast viss del av förvaltningen berörs. En större andel av fullmäktiges ledamöter kan då delta i beslutet.

Jävsproblematiken belyser tydligt den svårighet ur kontrollsynpunkt innehavare av flera politiska uppdrag förorsakar. Påståendet om att fullmäktiges ledamöter granskar sig själva är emellertid inte hela sanningen. Skaran av förtroendevalda revisorer behöver självfallet inte påverkas av det faktum att fullmäktigeledamot också är nämndleda-

[92] För ytterligare diskussion kring jävsfrågor se avsnitt 6.3.

[93] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 562.Se där redovisning av äldre rättspraxis som innebar att jävsproblematik inte hindrade ledamot att medverka i acklamationsbeslut avseende ansvarsfrihetsfrågan. Rättsläget är dock numera ändrat så att detta omöjliggörs p.g.a. förbud att delta i handläggningen. Revisionsjävet är således idag mer omfattande än tidigare.

mot. Detta faktum påverkar inte revisionen direkt. Den indirekta påverkan kan dock vara stor. En central fråga i sammanhanget är: *Vilket intresse har fullmäktigeledamöterna av en effektiv revision av nämndernas verksamhet?* Det handlar slutligen om vilket intresse de förtroendevalda sätter i främsta rummet, egenintresset eller allmänintresset[94]. Det sistnämnda reser stora krav på en oberoende och effektiv revision. Det förstnämnda, vari även nämndens och de politiska partiernas intressen ska inbegripas, har självfallet också krav på väl genomförd revision. Detta kan emellertid i vissa situationer stå tillbaka för det hot om sanktioner, rättsliga eller politiska, som följer med en effektiv granskning. I vart fall är misstanken om att detta sker tillräcklig för att riskera rubba det allmänna förtroendet för revisionen och förvaltningen. Revisorernas yttre oberoende är i fara.

> I aktiebolag kan liknande problem uppkomma då en person i bolagsledning även är innehavare av aktier. Han har då rösträtt på bolagsstämma och är även med och påverkar val av revisor och frågor om ansvarsfrihet för bolagsledning m.m. Om denne person har ett så stort aktieinnehav att han har ett bestämmande inflytande blir problemet uppenbart; kontrollsystemet hotas. Några rättsliga hinder för att denna situation inte ska uppkomma finns inte.[95] För att motverka effekten av sådant agerande finns bestämmelser om minoritetsrevisor i ABL. 10:9 stadgar att minoriteten på stämman har möjlighet att påkalla att länsstyrelsen utser en revisor som ska delta tillsammans med de övriga revisorerna. Minoritetsrevisorn har i övrigt ingen särställning utan avsikten är endast att i någon mån säkerställa att en effektiv och oberoende granskning äger rum. Det kräver dock att minoriteten är aktiv.

Den indirekta påverkan fullmäktiges ledamöter kan ha på revisionen är svårbedömd. En rad faktorer kan påverka och fullmäktiges möjligheter att styra revisionen är flera. Självfallet är det rimligt att fullmäktige har vissa styrmedel till sitt förfogande. Ytterst utgör revisorerna fullmäktiges eget instrument för granskning av nämnderna. Det måste också finnas vissa möjligheter för fullmäktige att styra revisionen. Problem uppstår när fullmäktige i vissa situationer saknar intresse av att en effektiv granskning genomförs. Styrningen av revisionen blir i dessa fall en negativ påverkan på kontrollsystemet. Nedan följer de olika faktorer som kan påverka revisionen och som har sitt ursprung hos fullmäktige.

[94] Med allmänintresse avses här i första hand det kommunala allmänintresset. Det handlar till syvende og sidst om kommunmedlemmarnas intresse av en effektiv och laglig kommunförvaltning.
[95] Kedner m.fl. 1996 s. 15.

Den första faktorn som har stor betydelse för revisionens utförande är av ekonomiska natur och grundläggande för revisionens existens. De ekonomiska ramarna för revisorernas verksamhet anges av fullmäktige i form av en *revisionsbudget*. Budgetens storlek beslutas i vanlig ordning av fullmäktige.[96] För att undvika att styrelsen eller annan nämnd påverkar revisionsbudgeten har fullmäktige möjlighet att utse en särskild beredning för budgeten.[97] Fullmäktiges påverkan kan av naturliga skäl inte helt undvikas. Det ekonomiska utrymmet för revisionen är självfallet en faktor som påverkar omfattning och kvalitet på granskningen. Problemet har tidigare diskuterats i doktrinen och där konstateras att det sannolikt inte finns någon rättslig möjlighet att förmå fullmäktige att bevilja revisionsanslag av viss storlek.[98] Diskussionen avsåg äldre rätt och frågan är om 1991 års KL har medfört ett ändrat rättsläge därvidlag. Regelverket avseende kommunrevision är i viss mån ändrat och förtydligat. Exempelvis är stadgandet i 9:6 en nyhet. Där anges att varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt. Vidare uttrycks revisorernas uppgifter tydligare i nuvarande lagstiftning.[99] Dessa lagrum riktar sig dock inte till fullmäktige utan främst till revisorerna själva. Även om dagens KL kan sägas understryka revisionens relevans i den kommunala organisationen ger den inga rättsliga skyldigheter för fullmäktige. Doktrinens slutsats är således fortfarande giltig. Revisorerna kan inte, med rättsliga medel, kräva ökade resurser.

En relevant fråga i sammanhanget är om det är möjligt att få ett fullmäktigebeslut om revisionens budget överprövat i sak.[100] Grunden skulle i så fall vara att fullmäktiges beslut strider mot det faktum att revisionen är en obligatorisk uppgift för kommunen. I 3:8 stadgas att revisorer ska finnas i kommunen. Vidare förutsätter bestämmelserna i

[96] För en genomgång av budgetprocessen se 8:6–11 KL. Då regleringen i 1991 års KL bygger på äldre rätt är även Kaijser/Riberdahl 1983 s. 534–545 av intresse. Se också prop. 1990/91:117 s. 213

[97] Se Paulsson m.fl. 1997 s. 311. Detta är ett vanligt förfarande i många kommuner. Starev:s undersökning visar att i över 60 % av de undersökta kommunerna och landstingen bereds revisorernas budget av fullmäktiges presidium eller av särskild beredning. I mer än en tredjedel är det dock styrelsen som bereder, vilket inger betänkligheter. Se Starev:s undersökning s. 13.

[98] Riberdahl 1981 s. 210 f.

[99] I 9:7 stadgas bl.a. att granskningen ska utföras enligt god revisionssed.

[100] Att fullmäktiges beslut kan laglighetsprövas är självklart. 10:2 stadgar att alla fullmäktigebeslut är överklagbara. Frågan är vad prövningen omfattar. Exempelvis kan beslutet undanröjas om formella regler åsidosatts, t.ex. beredningstvånget. Om den materiella delen kan överprövas är inte lika självklart. Prima facie torde inte anslagsbeslut till kommunala organ kunna överprövas i sak. Det är en politisk fråga hur verksamheterna ska prioriteras. Problem uppstår då verksamhet eller organ är obligatoriskt och budgeten inte är tillräcklig.

9 kap. att viss revisionsverksamhet bedrivs. Det åligger därför fullmäktige att se till att de faktiska förutsättningarna därför föreligger. Om anslaget till revisionen då uppgår till så små belopp att revision i praktiken inte kan utföras, exempelvis om det saknas resurser att anlita sakkunnig personal[101] eller att arvoden till sammanträden saknas, är det möjligt att hävda att fullmäktiges beslut strider mot lag. Det lär dock krävas att anslaget är anmärkningsvärt blygsamt.[102] Mot detta får ställas det faktum att revisionen är fullmäktiges eget instrument och det är därför möjligt att hävda att det är upp till fullmäktige att avgöra i vilken omfattning revision ska bedrivas.[103] Värt att notera är att en laglighetsprövning av fullmäktiges anslagsbeslut inte innebär att revisorerna får högre anslag utan endast att fullmäktiges beslut undanröjs om domstolen finner det vara olagligt.[104]

Den andra faktorn är fullmäktiges *reglering* av revisionen. Kommunallagens krav på revisionen är visserligen orubbliga men vaga och i vissa delar är lagen endast att beteckna som ramlag. Det förutsätts därför i princip att fullmäktige beslutar om ett revisionsreglemente. 10:18 KL stadgar att fullmäktige får meddela närmare föreskrifter om revisionen. I propositionen anges att utfyllande regler t.ex. kan behövas angående revisorernas förvaltning.[105] Även revisorernas förhållande till de kommunala företagen kan regleras i ett sådant reglemente.[106] God revisionssed, som är det lagstadgade kravet på revisionsverksamheten, saknar innehåll av rättslig betydelse, vilket innebär att varje kommun i princip kan utforma sin egen revisionssed.[107] Det görs, från fullmäktiges sida, genom reglementet. Om bestämmelserna i 9 kap. iakttas finns det inget som hindrar att fullmäktige i detalj reglerar revisorernas verksamhet. Fullmäktige har därför möjlighet att i stor utsträckning styra granskningen via revisionsreglementet, exempelvis kan de kommunala

[101] Visserligen sägs det inte uttryckligen i KL att de förtroendevalda revisorerna ska ha möjlighet att anlita personal men det förutsätts i förarbetena, se exempelvis prop. 1990/91:117 s. 221.

[102] Liknande resonemang kan föras angående andra organ vars existens är lagstadgad, exempelvis kommunstyrelse och valnämnd.

[103] Det är ytterst att se som ett utflöde av principen om kommunalt självstyre. Notera dock kravet på god revisionssed i 9:7 KL.

[104] Det gäller i alla fall av laglighetsprövning enligt 10 kap. KL. Domstolen kan undanröja det överklagade beslutet men inte sätta ett nytt i dess ställe.

[105] Prop. 1990/91:117 s. 223

[106] Se prop. 1990/91:117 s. 127 där det rekommenderas att reglementet ålägger revisorerna att göra *"vissa allmänna uttalanden om de kommunala företagen"*. Observera Kommunrevisionsutredningens förslag där granskning av de kommunala företagens verksamhet, via förtroenderevisorerna, är en lagstadgad revisionsuppgift. Se SOU 1998:71 s. 130 f.

[107] Se vidare om diskussionen kring god revisionssed i avsnitt 7.5.

företagen undantas från granskning.[108] Något hinder därför finns inte i KL.

Den tredje faktorn är *tillsättandet* av revisorer. Det faktum att revisorerna är förtroendevalda och väljs av fullmäktige en mandatperiod i taget kan innebära att de upplever att de befinner sig i en beroendeställning till fullmäktige. Enkelt uttryckt kan det innebära att en revisor vars kritik på något sätt drabbat majorititeten i fullmäktige helt enkelt inte får förnyat förtroende. Det kan i sin tur innebära en utarmning av kompetens och en passivisering av revisionen då hot om förlust av förtroendeuppdrag föreligger.[109] Problemet har i viss mån uppmärksammats av lagstiftaren. Revisionsjävet i 9:4 omfattar även val till revisorer och revisorsersättare. Det innebär att den som är redovisningsskyldig inte får delta i sådana val som avser revisorer och ersättare som ska granska den egna verksamheten. Vidare finns en trygghet för revisorerna i det att de är garanterade att inneha uppdraget en mandatperiod dvs. fyra år.[110] 9:1 KL stadgar att revisorernas mandatperiod sammanfaller i längd med fullmäktiges.[111] Denna av KL garanterade period framhäver vikten av en oberoende revision och ger revisorerna en viss arbetsro. Fullmäktige saknar i princip möjligheter att entlediga revisor under löpande mandatperiod.[112] Det kan jämföras med bolags-

[108] Se prop. 1990/91:117 s. 127 där det anges att granskning av de kommunala företagens verksamhet inte är en skyldighet för kommunrevisionen.

[109] Liknande problematik finns inom bolagsrevisionen. I Kommissionens grönbok konstateras det förhållande att en kritisk revisor riskerar förlora en kund vilket är ett problem ur oberoendesynpunkt. Se avsnitt 4.3. Se även Frieberg 1963 s. 866.

[110] Notera att revisorerna tidigare utsågs ett år i taget. Dagens system med identisk längd på fullmäktiges och revisorernas mandatperiod infördes med 1977 års KL. Motivet anges vara att förstärka revisionens effektivitet som kontrollinstrument och ge möjlighet till granskning av flerårsprojekt. Se SOU 1974:99 s. 332 f. I betänkandet redogörs även för en historik angående revisorsuppdragets längd, då frågan tidigare varit uppe till diskussion, bl.a. i samband med förändring av uppdragslängden hos Riksdagens revisorer. Se vidare SOU 1974:99 s. 329 f. Tydligt är att revisionens förändrade uppgifter, där redovisningsrevisionen får träda tillbaka till förmån för förvaltningsrevisionen, ställer krav på utökad längd på uppdraget. Granskning av räkenskaperna är en verksamhet som naturligen bedrivs årsvis, medan utvärdering av förvaltning många gånger utsträckes i tid. Se bl.a. Frieberg SST 1963 s

[111] Övriga nämnder och organ kan i princip ha ettåriga mandatperioder. Detta är upp till fullmäktige att besluta. Kommunstyrelsen har dock samma garanterade tidsperiod som revisorerna.

[112] Att entlediga av organisatoriska skäl enligt 4:10a KL torde vara omöjligt då revisorerna är obligatoriska. Vidare finns möjlighet enligt 4:10 att entlediga revisor som genom en lagakraftvunnen dom dömts för brott för vilket är föreskrivet fängelse i minst två år. Självfallet kan revisor också entledigas enligt 4:9 om han själv begär det och det inte finns särskilda skäl som talar mot. För en genomgång av vad som gäller för det kommunala förtroendeuppdragets upphörande se Björkman/ Riberdahl s. 48–50.

revisorns relativt osäkra ställning. Bolagsstämman kan i princip när som helst entlediga den av stämman utsedde revisorn. Det förhållandet grundas på en allmän bolagsrättslig princip om stämman som det högsta organet i hierarkin utrustad med obegränsad makt internt.[113] Visserligen är det otvivelaktigt så att fullmäktige i kommunen är det högsta beslutande organet men dess befogenheter är beskurna. Exempelvis har fullmäktige begränsade möjligheter att "ta över" uppgifter från nämnderna. Kompetensfördelningen är fastslagen både i RF och KL.[114] Kommunrevisorn kan således sägas ha en starkare ställning än bolagsrevisorn i det här avseendet.

> Detta kan även jämföras med den finska kommunalrätten. Kommunfullmäktige har där möjlighet, enligt 21§ FiKL att när som helst under löpande mandatperiod återkalla uppdrag för de förtroendevalda som fullmäktige valt om de inte längre åtnjuter fullmäktiges förtroende. Det innefattar även de förtroendevalda revisorerna som därigenom får sägas ha en väsentligt mycket osäkrare ställning än sina svenska kollegor.

6.7. Revisionsberättelsen och revisionsansvaret

I 9:14 stadgas revisorernas skyldighet att varje år till fullmäktige avge en berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående budgetåret, en revisionsberättelse. Det närmare innehållet anges i 9:15. Där sägs bl.a. att om anmärkning framställs, skall anledning till denna anges i revisionsberättelsen. Revisorerna får rikta anmärkning mot:

- nämnder och fullmäktigeberedningar, samt
- de enskilda förtroendevalda i sådana organ.

Vidare stadgas att berättelsen skall innehålla ett särskilt uttalande huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller ej. Stadgandet är att betrakta som ett minimikrav på revisionsberättelsens innehåll. Vanligen används två olika revisionsberättelser, en som endast uppfyller lagens minimikrav

[113] Se Rodhe 1995 s. 178 ff. och 190 f. Stämman har i princip obegränsad makt internt inom bolaget. Det finns exempelvis inget som hindrar att en extra bolagsstämma sammankallas av ett antal aktieägare och att där fattas beslut om entledigande av hela bolagsledningen samt revisorer. Det saknas också en absolut uppgiftsfördelning mellan stämma och bolagsledning motsvarande den som finns mellan kommunfullmäktige och nämnderna.

[114] Fullmäktiges och nämndernas uppgifter regleras bl.a. i 3:9 och 3:13 KL. Kompetensfördelningen är dessutom grundlagsfäst i 1:7 och 8 RF. Angående kompetenskonflikter mellan de kommunala organen se Paulsson m.fl. s. 136–138 och Kaijser/Riberdahl 1983 s. 263–267. För äldre rättspraxis se de sistnämnda s. 267–278.

och en mer omfattande. Den korta revisionsberättelsen påminner om den traditionella berättelsen i aktiebolagssammanhang. Där anges endast att revisionen utförts och att ansvarsfrihet beviljas. Den mer omfattande berättelsen rymmer information om revisionens inriktning, resultat av revisionen oavsett om det leder till anmärkning m.m. Den senare varianten är vanligare i landstingen medan den korta återfinns i en stor andel av kommunerna.[115]

Upprättandet av revisionsberättelsen föregås inte av ett beslut i rättslig mening. Revisorernas aktivitet är snarare att betrakta som faktisk förvaltningsverksamhet.[116] Berättelsens upprättande och avgivande till fullmäktige saknar rättsverkan, det är endast fråga om en ren rapporteringsåtgärd från revisionens sida, vilket talar för denna ståndpunkt. Vidare är det fastslaget i praxis att revisionsberättelsen inte är av beskaffenhet att den kan överklagas.

> RÅ 1935 E 203 revisionsberättelse kan ej överklagas. I fallet var det fråga om en revisionsberättelse som innehöll en rekommendation från revisorerna att församlingen borde uttala att vid anlitande av städpersonal skulle i första hand personer som var i behov av inkomsten eller åtnjöt fattigvård komma i fråga. Församlingen och skolrådet iakttog rekommendationen och beslutade i linje härmed. Beslutet och revisionsberättelsens innehåll i den delen överklagades. Länsstyrelsen slog fast att revisionsberättelsen inte var av beskaffenhet att kunna överklagas. Besvären upptogs därför inte i den delen. Det klandrade beslutet hade inte av klaganden visats vara olagligt och besvären bifölls inte. Regeringsrätten ändrade inte. En viktig slutsats är att revisionsberättelsen inte kan överklagas. Visserligen är fallet av äldre datum men har fortfarande relevans.

Det faktum att revisionsberättelsen inte kan överprövas framkommer även implicit ur 10:2 KL där det anges vilka beslut som kan överklagas. Där sägs uttryckligen att revisorernas beslut avseende den egna förvaltningen kan överklagas. Det nu sagda innebär att inte heller formfel i revisionsberättelsen kan överprövas.[117] En berättelse som inte uppfyller lagens krav på exempelvis ett uttalande om ansvarsfrihet för de granskade kan inte klandras domstolsvägen. Problemet med överklagbarheten härrör ytterst från det faktum att revisorerna inte är en

[115] Se Starevs undersökning s. 16. Dessa olika varianter redovisas även i bilagan.
[116] Se Strömberg 1995 s. 16 för distinktionen mellan rättslig förvaltningsverksamhet, dvs., i princip beslut med rättsliga följder, och faktisk förvaltningsverksamhet.
[117] Exempel på formella fel återfinns i RB Mora 1997 där en av revisionsberättelserna innehåller kritik avseende beslut fattade 1996 och 1998 dvs. de är ej att hänföra till granskningsåret. Om konsekvensen av sådana formfel för senare fullmäktigebeslut se avsnitt 9.7. Notera att fullmäktigebeslut om vägrande av ansvarsfrihet grundad på revisionsberättelsen har överklagats. Länsrätten upphävde be-

nämnd.[118] Besvärsreglerna i 10 kap. KL bygger på att verksamheten är organiserad i nämndform. En möjlighet att överklaga revisorernas beslut och revisionsberättelse kan betraktas som ett hot mot revisionens oberoende och möjlighet att utföra revisionsuppdraget. Det är emellertid märkligt att uppställa krav på exempelvis revisionsberättelsens innehåll om effektiva rättsmedel saknas till efterföljd av stadgandet.

Varje revisor har rätt att avge en egen revisionsberättelse. Han kan inte bli överröstad av de övriga i en sådan fråga som direkt rör revisionsuppdragets utförande. I stället för att avge en individuell berättelse kan revisorn anteckna en egen mening i den gemensamma revisionsberättelsen. Det är inte ovanligt att oenighet bland revisorerna uppkommer och individuella uttalanden görs i samband med revisionsberättelsens avlämnande.[119]

> Det bör i sammanhanget påpekas att revisionsberättelsen är den enda rapport som fullmäktige är tvingad att behandla. Revisorerna saknar rätt att anhängiggöra annan granskningsrapport än revisionsberättelsen.[120] Detta faktum, avsaknaden av initiativrätt, har diskuterats av flera utredningar och förslag på införande av initiativrätt för revisorerna både i nämnd och fullmäktige har framförts.[121]

Innan nuvarande kommunallagen trädde i kraft kunde endast anmärkning riktas mot hela nämnden. Det var nämnden i sin helhet som innehade revisionsansvar och detta var ett kollektivt ansvar. Då kunde revisorerna i praktiken endast kritisera enskilda förtroendevalda indirekt i revisionsberättelsen, den direkta anmärkningen gällde nämnden i dess helhet.[122] Frågan om individuellt revisionsansvar diskutera-

slutet p.g.a. av de felaktigheter revisionsberättelsen var behäftad med. Dessa felaktigheter innebär, enligt domstolen, att fullmäktiges beslut att vägra ansvarsfrihet strider mot kommunallagen. Se Länsrätten i Dalarnas län dom av 1998–11–25 målnr 1817–98. I detta fall kom revisionsberättelsens innehåll under rättslig prövning, dock endast indirekt.

[118] Vi bortser från de undantagsfall då nämndformen används.

[119] Under de senaste två mandatperioderna förekom det i en femtedel av de undersökta kommunerna och landstingen. Se Starev 1997 s. 16 f. Detta har blivit allt vanligare, i början på 90-talet var det mycket ovanligt, se undersökningen i bilaga. Huruvida det innebär en politisering av revisionen där kritik ogärna riktas mot partikamrater, eller tvärtom gärna riktas mot partimotståndare, är oklart.

[120] RÅ 1977 ref. 2:50. I fallet överklagade två kommunrevisorer kommunstyrelsens beslut att lägga en av revisorerna upprättad granskningsrapport till handlingarna utan ytterligare åtgärd. Rätten konstaterade att styrelsen inte hade skyldighet att behandla rapporten. Jfr RÅ Ab 230/77. Klaganden anför där bl.a. att kommunstyrelsen inte behandlat de skrivelser vartill revisionsberättelsen hänvisar och yrkar att fullmäktiges beslut om ansvarsfrihet därför borde upphävas. Besvären bifölls dock inte.

[121] Se SOU 1993:109 s. 82 f. och SOU 1998:71 s. 79.

[122] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 571.

des ingående i förarbetena till KL.[123] Anledningen till att det infördes var huvudsakligen att inte oskyldiga nämndledamöter skulle få lida för den enskildes felaktiga beteende. Det upplevdes som otillfredsställande att *"styrelser och andra nämnder har vägrats ansvarsfrihet, trots att de felaktigheter som har påtalats har begåtts av enskilda förtroendevalda utan att styrelsen eller nämnden känt till de åtgärder som vidtagits"*.[124]

Det framfördes förslag från en del remissinstanser, bland annat Riksrevisionsverket, att alla anställda som förbrukar kommunala medel skulle, liksom de förtroendevalda, omfattas av revisionsansvar.[125] Det påpekades emellertid i motiven att de anställda redan var underkastade ett arbetsrättsligt ansvar och att det skulle medföra svårigheter att överblicka de arbetsrättsliga effekterna av en vägrad ansvarsfrihet. Det ansågs dessutom vara nämndernas ansvar att kontrollera den verksamhet som bedrivs inom deras verksamhetsområden och det ansvaret skulle inte flyttas över på de anställda.[126] Diskussionen i förarbetena visar tydligt lagstiftarens mening att det är nämnden som i första hand har ansvar för verksamheten. Det är en logisk konsekvens av kommunallagens uppbyggnad där de förtroendevalda har beslutanderätten vilket ger den kommunala förvaltningen demokratisk legitimitet.

I 9:16 stadgas att fullmäktige ska inhämta förklaringar över de anmärkningar som har framställts i revisionsberättelsen. Därefter ska fullmäktige vid ett sammanträde före utgången av året efter det år som revisionen avser besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras. Om fullmäktige underlåter att inhämta förklaring från berört organ kan beslutet om ansvarsfrihet upphävas.[127] Det är således en skyldighet för fullmäktige och innebär ett formellt fel om det inte iakttas. Fullmäktige kan dock vägra ansvarsfrihet oavsett revisionsanmärkning.[128] Någon skyldighet att låta de berörda förklara sig föreligger inte i sådana fall.

[123] Se prop. 1990/91:117 s. 128–131 och SOU 1990:24 s. 151–153.
[124] Prop. 1990/91:117 s. 129.
[125] Prop. 1990/91:117 s. 129. I Finland hade alla kommunanställda revisionsansvar innan den senaste kommunallagsreformen genomfördes. Idag har endast kommundirektören sådant ansvar vilket anses bättre överensstämma med de faktiska maktförhållandena i kommunen. Se avsnitt 6.3.4.
[126] Prop. 1990/91:117 s. 129 f. Notera den finske kommundirektören som är anställd och är verksam både under revisionsansvar och arbetsrättsligt ansvar. Se vidare avsnitt 6.3.4.
[127] RÅ 1944 E 29, jfr RÅ 1955 I 212. Se Kaijser/Riberdahl 1983 s. 573.
[128] Jfr äldre rätt där anmärkning var en förutsättning för vägrad ansvarsfrihet enligt Sundberg. *"Det är endast framställda anmärkningar, som kunna av representationen behandlas, vadan en felaktighet, å vilken revisorerna icke anmärkt, ej kan föranleda något beslut med avseende å ansvarsfriheten."* Sundberg 1942 s. 451. Vilket stöd detta hade i äldre rättskällor är oklart. Se även RÅ 1953 I 135.

Det är emellertid olämpligt att döma dessa ohörda och det torde vara rimligt att ge möjlighet till förklaring.[129]

9:17 reglerar den situation som uppkommer då fullmäktige vägrar ansvarsfrihet. Där anges att i sådana fall får fullmäktige besluta att skadeståndstalan skall väckas. Vidare stadgas att talan som inte grundas på brott skall väckas inom ett år från det att beslutet om vägrad ansvarsfrihet fattades. Annars är rätten till sådan talan förlorad. Stadgandet implicerar att det är nödvändigt att skilja på de fall då den som vägrats ansvarsfrihet begått brott och när så inte är fallet. I båda fallen har fullmäktige möjlighet att väcka talan om skadestånd. I det sistnämnda fallet är dock preskribtionstiden begränsad till ett år.

> I äldre litteratur och lagtext används termen "decharge" avseende ansvarsfrihetsinstitutet. Beslut om decharge avsåg beslut om ansvarsfrihet, och den eventuella diskussionen kring frågan benämndes dechargedebatt. Begreppet användes såväl inom kommunrevision som bolagsrevision.[130] Även i fråga om statsrådens ansvar användes begreppet tidigare. KU:s granskning av statsrådsprotokollen kunde utmynna i en anmärkning, följas av en dechargedebatt i riksdagen och ytterst leda till misstroendeförklaring och statsråds eller hela regeringens avgång.[131] Termen används dock alltmer sällan och får anses vara delvis föråldrad.

Fullmäktige har även möjlighet att entlediga den som vägrats ansvarsfrihet. I 4:10 stadgas att fullmäktige får återkalla uppdraget för en förtroendevald som valts av fullmäktige, om den förtroendevalde

- har vägrats ansvarsfrihet, eller
- genom en dom som vunnit laga kraft har dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.

Lagrummet infördes i nuvarande kommunallagen och är en väsentlig förändring av systemet. Kopplingen till revisionsinstitutet är tydlig och existensen av stadgandet ger en förändrad funktion hos revisionen. Det ansågs som principiellt viktigt att fullmäktige under löpande mandatperiod fick möjlighet att återkalla uppdraget för de förtroendevalda som förbrukat sitt förtroende.[132] Denna nya möjlighet ger revisionsinstitutet en väsentligt ökad tyngd och gör att revisionsanmärkningar

[129] Paulsson m.fl. 1997 s. 323.
[130] Se Sundberg 1964 s. 421 och Rodhe 1995. I den sistnämnda framställningen återfinns "decharge" i registret, med hänvisning till "ansvarsfrihet", men har utmönstrats ur själva texten.
[131] Se exempelvis Sterzel 1969 s. 32 och 97–101. I Holmberg/Stjernquists "Vår författning" återfinns "decharge" i registret men inte i texten. Tydligt är att dechargebegreppet numera endast sällan används i den juridiska diskussionen. Se vidare om "decharge" i avsnitt 9:1.
[132] Prop. 1990/91:117 s. 61 f

utan efterföljande skadeståndstalan inte endast blir en form av "prickning", en missnöjesdemonstration. Möjligheten till entledigande angavs i förarbetena vara ett försök att utveckla det ansvarssystem som finns för de förtroendevalda, ett system som före nya kommunallagen inte fungerade tillfredsställande.[133] Det rättsliga ansvarssystemet påverkas i princip inte av entlediganderegeln. En tydlig effekt är dock en formell maktförskjutning inom den kommunala organisationen mot fullmäktige.[134]

[133] Prop. 1990/91:117 s. 60
[134] Se vidare avsnitt 9.7.

7. Granskningsområdet och revisionens omfattning

7.1. Inledning

I 9:7 KL anges granskningsområdet och omfattningen av revisionen. Där uttrycks att revisorerna ska granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden.[1] Den närmare innebörden av detta ska här diskuteras. Vidare står att granskningen ska utföras i den omfattning som följer av god revisionssed. Det är således begreppet "god revisionssed" som anger revisionens omfattning inom granskningsområdet. Innebörden av detta begrepp ska närmare diskuteras. Kapitlet syftar till att ge en bild av revisionsområdet och omfattningen av revisionen.

Fullmäktiges verksamhet är undantagen revisionsgranskningen. Det är naturligt och följer av fullmäktiges ställning som uppdragsgivare till revisionen. Fullmäktigeberedningar ska dock granskas.[2] Gränsen mellan beredning och fullmäktiges egna verksamhet är således relevant. Det förhållandet att förtroendevalda har flera uppdrag i olika organ kan medföra problem för revisorerna. En fullmäktigeledamot som samtidigt har ett uppdrag i en nämnd kan endast granskas och kritiseras av revisorerna i den sistnämnda egenskapen. Det är därför även väsentligt att gränsen mellan uppdragen klargörs. Revisorernas förhållande till fullmäktige diskuteras huvudsakligen på annan plats i avhandlingen.[3]

Kapitlet är upplagt på följande sätt. I avsnitt 7.2. diskuteras det relevanta granskningsområdet. I lagtexten uttrycks det med lokutionen "nämndernas verksamhet". Avsnitt 7.3. behandlar granskningens omfattning och begreppet "god revisionssed". I avsnitt 7.4. behandlas myndighetsutövningen som i vissa fall är undantagen granskning. Avsnitt 7.5 behandlar gemensamma nämnder och kommunalförbund som granskningsområden för revisorerna. I avsnitt 7.6. förs en avslutande

[1] Se prop. 1990/91:117 s. 219.
[2] Fullmäktiges beredningar benämns även fullmäktigeutskott.
[3] Se avsnitt 6.6. om förhållandet till fullmäktige.

diskussion om granskningsområdet, granskningens omfattning och de normer som i det avseendet är relevanta.

7.2. Granskningsområdet

I kommunallagen anges kommunrevisorernas granskningsområde. I 9:7 stadgas att revisorerna ska granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas *verksamhetsområden*. Det är inte bara det arbete som nämnderna utfört själva som avses utan även all verksamhet som bedrivs inom nämnderna t.ex. av utskott och partssammansatta organ eller av anställda eller enskilda förtroendevalda.[4] För att kunna utröna vad som närmare avses med nämndernas verksamhetsområden och därmed kunna se vad som utgör revisorernas granskningsområde är den fortsatta framställningen indelad i två delar. I den första delen görs en kort genomgång av de olika sakområden där kommunen är verksam och i viss mån en redogörelse för nämndernas uppgifter. Det är således sedvanlig kommunal verksamhet som regleras av offentligrättsliga specialförfattningar och kommunallagen och som ligger inom den kommunala kompetensen som behandlas där. I den andra delen tydliggörs gränsen mot privat verksamhet då fyra fall av privatiserad kommunal verksamhet tas upp. De olika fallen ska ge en bild av när verksamhet överflyttad till den privaträttsliga sektorn fortfarande bör betraktas som kommunal och därmed vara av intresse för revisorerna.

7.2.1 Nämndernas uppgifter och kommunens materiella verksamhetsområden

För att ge en uppfattning om det kommunala verksamhetsområdet görs här en genomgång av nämndernas uppgifter och de olika sakområden där kommunen traditionellt bedriver verksamhet. KL:s regler om nämndernas uppgifter bestämmer nämndens agerande då den fullgör en funktion inom något av de olika sakområdena. Sammantaget ger nämndens uppgift och det kommunala sakområdet en helhetsbild av nämndens verksamhetsområde vilket också utgör kommunrevisorernas granskningsområde.

Att revisorerna inte får granska fullmäktige är självklart och framgår också av lagtexten. Däremot ska *fullmäktigeberedningar* granskas. Det är en konsekvens av att all beredning av ett fullmäktigeärende ska

[4] Prop. 1990/91:117 s. 125 ff. och 219 f. samt SOU 1990:24 s. 149.

granskas oavsett om beredningen skett i nämnd eller fullmäktigeberedning.[5]

> I fråga om landstingsorganisationen synes användandet av fullmäktigeberedningar, eller utskott, vara vanligare än inom kommunal organisation. Lokaldemokratikommittén redovisar olika progressiva organisationsmodeller. Där diskuteras den s.k. Sörmlandsmodellen där landstingsfullmäktige omger sig med åtta utskott. Dessa utskott är indelade efter fackområden exempelvis utskottet för sjukhusvård och utskottet för utbildning och kultur. Utskotten saknar driftsansvar och fungerar främst som beredande organ till fullmäktige. En av utskotten viktigaste uppgifter är att utvärdera verksamheten inom sina respektive ansvarsområde. *"Det görs genom granskning av verksamhetsberättelser och bokslut, men också genom medborgarkontakter och besök ute i verksamheten."*[6] Till utskotten ska läggas landstingsstyrelsen som har det övergripande ansvaret för verksamheten och fungerar som beställare i förhållande till landstingets produktionsenheter dvs. de enheter där själva verksamheten bedrivs. Sjukhusen är egna verksamhetsenheter och även primärvården utgör en enhet.[7] Utskottens verksamhet är till stor del identisk med landstingets revisorers verksamhet. Det kan innebära en förstärkning av revisorernas verksamhet då revisorerna kan bygga på utskottens utvärdering. Revisorernas granskning av utskotten kan emellertid synas vara en metarevision, en revision av utskottens revision av verksamheten. Bristen på förtroendevalda ansvariga för landstingets verksamhet är tydlig. Utskottens verksamhet är företrädesvis utvärderande och landstingsstyrelsen fungerar som beställare. Verksamheten torde därför bedrivas i avsaknad av tillsyn och kontroll av en nämnd. Svårigheten att utkräva ansvar av de förtroendevalda uppvägs möjligen av andra fördelar med organisationsstrukturen. Sörmlandsmodellen utgör dock en struktur som har få beröringspunkter med kommunallagens utgångspunkter vilket, av naturliga skäl, påverkar revisorernas verksamhet.

Revisorerna granskar således fullmäktiges beslutsunderlag men inte själva beslutet.[8] Det betyder att revisorerna kan uttala sig om beslutsunderlaget och rikta kritik däremot. Det innebär exempelvis att revisorerna, inom ramen för laglighetsgranskningen, kan kritisera beredning som leder till ett fullmäktigebeslut som är olagligt. Kritiken kan således indirekt riktas mot fullmäktige utan att det är ett befogenhetsöverskridande av revisionen. Revisorerna kan även påtala

[5] Fullmäktigeberedning benämns även ibland fullmäktigeutskott.
[6] SOU 1993:90 s. 140.
[7] Se SOU 1993:90 s. 139 f.
[8] Paulsson m.fl. 1997 s. 313.

viss åtgärd som fullmäktige bör vidta, exempelvis utfärda föreskrifter om medelsförvaltningen enligt 8:3 KL.[9]

Nämndernas uppgifter anges huvudsakligen i 3:13–15 KL. Där stadgas bl.a. att nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska handha. Förvaltningsfrågor är t.ex. om anställning av personal eller inköp av utrustning. Nämnderna är ansvariga för att förvaltningen fungerar och har där en självständig ställning. Lag eller annan författning kan ålägga en nämnd att handha vissa frågor. Kommunallagen innehåller sådana bestämmelser, t.ex. 6:1 där kommunstyrelsen åläggs att ha uppsikt över andra nämnder och även över de kommunala företagen. Det stadgas vidare i 3:14 att nämnderna ska bereda fullmäktiges ärenden och även ansvara för att fullmäktiges beslut verkställs. Nämnderna är således både beredningS- och verkställighetsorgan till fullmäktige. Fullmäktige kan också delegera vissa ärenden till nämnderna. Sådan delegation kan ske genom särskilt delegationsbeslut eller genom bestämmelse i det särskilda reglemente för nämndernas verksamhet som fullmäktige ska fastställa. I 3:15 anges att nämnderna ska redovisa för fullmäktige hur de har fullgjort sådana delegerade ärenden. Avsikten är att fullmäktige ska se hur nämnderna utnyttjar fullmäktiges delegering och ge ett underlag för framtida överväganden om delegering.[10] Då fullmäktige delegerar kompetens till en nämnd förflyttas utövandet av denna kompetens in i revisorernas granskningsområde. Revisorerna ska då granska och har även möjlighet att uttala sig om nämndens agerande. Fullmäktige har därigenom viss möjlighet att påverka revisorernas granskningsområde genom att välja vad som delegeras till nämnderna.[11]

Nämnderna har ett lagfäst ansvar för verksamheten. I 6:7 KL stadgas att nämnderna ska, var och en inom sitt område, se till att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Även om viss verksamhet lämnats över till ett privaträttsligt subjekt har nämnden fortfarande ansvar för verksamheten. Det avser dock inte den dagliga verksamheten hos företaget utan det övergripande ansvaret.[12] Att nämnden fullgör sin kontroll och tillsynsuppgift är en viktig uppgift för revisorer-

[9] I RB 1991 för Ljusdals kommun påpekar revisorerna att fullmäktige, enligt KL, är skyldig att meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltningen.
[10] Prop. 1990/91:117 s. 160
[11] Därigenom kan sådant som förväntas få kritik av revisorerna kvarstanna hos fullmäktige och undgå revisorskritik.
[12] Prop. 1993/94:188 s. 41

na att granska. Bristande kontroll och tillsyn är också en vanlig orsak till revisorskritik.[13]

I 6:1 KL stadgas kommunstyrelsens övergripande ansvar för ledning och samordning av den kommunala förvaltningen och ha inseende över övriga nämnders och kommunala företags verksamhet. Enligt 6:2 KL ska styrelsen också följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen har vidare uppgifter av administrativ karaktär vilka anges i 6:4 KL. En sådan uppgift är t.ex. att ha hand om den ekonomiska förvaltningen eller att bereda eller yttra sig i ärenden som avgörs av fullmäktige.[14] För att styrelsen ska kunna fullgöra sina uppgifter krävs tillgång till viss information om förvaltningen. 6:3 KL stadgar styrelsens rätt att begära in den information som är nödvändig från nämnder, beredningar och anställda i kommunen. Styrelsen saknar dock möjlighet att begära in information från de kommunala företagen, trots att dessa ingår i styrelsens tillsynsområde. Enligt propositionen ska det lösas av fullmäktige samtidigt som kommunens inflytande i de kommunala företagen säkras.[15] Exempelvis kan fullmäktige besluta att styrelsens rätt till information skrivs in i bolagsordning eller motsvarande.

De kommunala nämnderna har som konstaterats en rad olika uppgifter inom den kommunala organisationen. För att få en heltäckande bild av nämndernas verksamhetsområde krävs dock att kommunens materiella verksamhetsområde läggs till. Inom vilket område agerar kommunen? Gränserna anges i KL:s andra kapitel och till detta ska läggas en rad olika specialförfattningar. Inom detta område verkar kommunen och nämnderna fullgör där sina uppgifter. Sammantaget utgör det nämndernas verksamhetsområde vilket i sin tur utgör kommunrevisorernas materiella granskningsområde.[16]

Kommunens verksamhetsområde kan delas in i en rad sakområden där en nämnd kan svara för ett eller flera sådana områden eller delar av ett eller flera områden. I litteraturen har en sådan indelning gjorts. Marcusson delar in den kommunala verksamheten i tio olika områden. Indelningen utgår från vad som framstår som centrala uppgifter för en kommun och dessa återfinns, enligt Marcusson, i alla kommuner. Verk-

[13] Se SOU 1998:71 bil 2 s. 17. Se även avsnitt 11.6. där exempel på kritik i revisionsberättelser redovisas.
[14] Styrelsens berednings- och yttrandeuppgift har vissa begränsningar, se 5:29–32 KL
[15] Prop. 1990/91:117 s. 91
[16] Vissa undantag finns från granskningsområdet vilka behandlas i avsnitt 7.4.

samheten är reglerad i särskild lagstiftning, men viss verksamhet stöder sig enbart på KL.[17] Dessa områden är:

1. *Kommunal basservice* vilket består av att förse kommunmedlemmarna med elementär service t.ex. rent vatten, avloppsanordningar, tillgång till värme och ljus.
2. *Bebyggelse och boende* vilket består exempelvis av att planera mark och vattens användande i kommunen men även att tillse att det finns förutsättningar för uppförande av bostäder till komunmedlemmarna.
3. *Miljö- och hälsoskydd* vilket består av att skydda miljön och kommunmedlemmarnas hälsa. Verksamhet inom det området kan exempelvis vara tillsyn över miljöfarlig verksamhet eller tillsyn över livsmedelshantering.
4. *Yttre skydd* vilket består av skydda kommunmedlemmarna mot yttre faror t.ex. brand, naturkatastrofer och krig. Verksamhet inom det området är exempelvis räddningstjänsten och kommunal beredskap.
5. *Kommunikationer* vilket består exempelvis av att se till att gator och vägar håller en acceptabel nivå. Även kommunal kollektivtrafik ingår i detta verksamhetsområde.
6. *Social service* vilket består av exempelvis familje- och individomsorg, äldrevård och service till handikappade.
7. *Utbildning* vilket består av exempelvis grundskola och gymnasieskola.
8. *Näringslivsfrågor* vilket består av exempelvis kommunal affärsverksamhet eller generella åtgärder för att stödja näringslivet i kommunen.
9. *Fritid och turism* vilket består av exempelvis stöd till lokala idrottsklubbar eller turistbefrämjande åtgärder.
10. *Gemensam administration* vilket består av exempelvis kommunens egen förmögenhets- och fastighetsförvaltning och administration av personal och ekonomi.

Dessa tio områden kan sägas utgöra det materiella verksamhetsområdet vilket kommunens nämnder har ansvar för. Till denna uppräkning bör även läggas "kultur" som ett särskilt kommunalt verksamhetsområde.[18] I princip varje kommun bedriver exempelvis teater e.d. eller ger stöd till sådan verksamhet. Biblioteksverksamheten utgör numera ett åliggande för kommunen och därför en självklar del av den kommunala verksamheten.[19] Ett visst mått av kulturell verksamhet är således numera obligatorisk.

[17] Marcusson 1992 s. 63 och 65–118. Indelning av den kommunala verksamheten används i Marcussons framställning till att studera den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet. Så är inte fallet här. De olika sakområdena ger en god bild av hela den materiella verksamheten och är därför fruktbar då nämndernas verksamhetsområde ska beskrivas.
[18] Marcusson inbegriper kulturen under punkt 7 "utbildning".
[19] Se bibliotekslagen (1996:1596).

All verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden ska granskas av revisorerna. Det är således kommunala åtgärder inom de olika verksamhetsområdena som ska granskas. De ligger i det normala granskningsområdet för revisorerna och är inte förenade med några större problem ur den synvinkeln. Även verksamhet som förts över till den privaträttsliga sektorn ligger under något av dessa tio områden och kan ingå i granskningsområdet. I sådana fall kommer dock andra aspekter in.[20]

Om kommunen bedriver verksamhet som inte utgör en del av något kommunalt sakområde är det en indikation på att den kommunala kompetensen är överskriden. De kommunala sakområdena sträcker sig naturligtvis inte längre än kommunens kompetens. Att verksamheten befinner sig inom dessa områden är emellertid ingen garanti för kompetensenlighet. Grundläggande kommunalrättsliga principer såsom självkostnad- eller likställighetsprincipen kan trädas för när trots att verksamheten till sin karaktär är kompetensenlig.[21] Är då kompetensvidrig verksamhet att anse som kommunal verksamhet? Svaret på den frågan måste bli jakande, eftersom kommunen både ansvarar för produktion och finansiering av verksamheten. Det är således kommunala medel som förbrukas i verksamheten vilket legitimerar revisionens intresse. Även om verksamheten strider mot KL är det följaktligen en kommunal verksamhet och därmed ett granskningsobjekt för revisorerna. Att verksamheten är kompetensvidrig bör påtalas av revisorerna. Det ingår i laglighetsgranskningen.[22]

7.2.2. Kommunala organisationstrukturer

Kommunens organisation av verksamheten påverkar revisorernas arbete. Under 90-talet har organisatoriska förändringar varit vanliga inom den kommunala organisationen.[23] Lokaldemokratiutredningen delar, för kommunernas del, in de olika organisationstrukturerna i tre huvudtyper: sektoriell/traditionell organisation, territoriell organisa-

[20] Se avsnitt 7.2.4. om privatisering av kommunal verksamhet.

[21] Det är nödvändigt att skilja på olika typer av kompetensbegränsande regler. Se Bohlin 1998 s. 85–97 och 98–115 där han skiljer på kompetensbegränsande principer och begränsningsprinciper inom ramen för kompetensen. De förstnämnda anger gränserna för kompetensen och de sistnämnda begränsar kommunens ageranде *inom* kompetensen.

[22] Se vidare om laglighetsgranskning i avsnitt 6.4.

[23] Bl.a. beror det på den stora frihet som nuvarande kommunallagen från 1991 ger. Se vidare SOU 1993:90 s. 124 ff. Se även Riberdahl 1993 s. 45–60. Där konstateras att svårigheten att beskriva förhållandet mellan stat, kommun och medborgare ligger bl.a. i att utvecklingstendenser korsar varandra och modetrender växlar.

tion samt funktionell organisation.[24] Den sektoriella organisationen bygger till stor del på de tidigare obligatoriska nämnderna vars existens var lagstadgad i olika specialförfattningar.[25] Den territoriella organisationen infördes under 1980-talet i flera kommuner. De territoriella nämnderna, kommundelsnämnder eller statsdelsnämnder, skulle handha en viss del av den kommunala verksamheten rörande ett särskilt geografiskt område. Ett av skälen bakom denna reform var att öka den lokala demokratin och minska avståndet mellan kommunmedlemmar och den kommunala verksamheten.[26] Den funktionella organisationen innebär att nya nämndtyper tillskapades. Den mest kända torde vara beställar/utförar-modellen där den kommunala förvaltningen delas upp i beställarnämnder/enheter och utförarnämnder/enheter. Ett av de bärande skälen bakom denna organisatoriska innovation var de effektivitetsvinster som kan erhållas då beställarnämnden kan upphandla tjänster av utförarenheter, som kan vara antingen den egna förvaltningen eller anlitade entreprenörer. Upphandlingen kan då enklare ske i konkurrens med kommunexterna aktörer. Avsikten är också att de förtroendevalda i så stor utsträckning som möjligt ska skiljas från utförandet av tjänsten och inriktas på målformuleringar och strategiska frågor.[27]

De olika organisationsstrukturerna påverkar revisorernas arbete i skiftande omfattning. Framför allt har organisationens utseende betydelse för placering och utkrävande av ansvar. Den traditionella organisationen är den ursprungliga och revisionen är därför i stor utsträckning anpassad därtill.[28] Nämnderna ansvarar för olika, konkreta delar av verksamheten och felaktigheter som uppstår inom ett område kan härledas till respektive nämnd. Varje nämnd ansvarar för sin budget, sina tjänstemän, lokaler m.m. Inte heller den territoriella organisationen innebär några särskilda problem i det avseendet. Även om verksamheten är indelad i territoriella sektorer torde det inte föreligga svårigheter att identifiera ansvarigt organ om behov uppstår. Den

[24] Framställningen bygger i den här delen på Lokaldemokratiutredningens beskrivning av olika kommunala organisationsstrukturer. Se SOU 1993:90 s. 124–137. Även landstingens olika strukturer beskrivs där. Den landstingsintresserade får därför vända sig till Lokaldemokratiutredningens slutbetänkande.

[25] T.ex. plan- och bygg- och socialtjänstlagstiftning.

[26] Se vidare SOU 1993:90 s. 126–128. Där redovisas diskussionen kring denna organisationsförändring och utvärderingen av densamma.

[27] Se vidare SOU 1993:90 s. 128–131. I betänkandet diskuteras även en organisationsmodell där beställar/utförarorganisationen kombineras med utskottsorganisation. Den modellen behandlas inte här då den är mindre vanlig. Se SOU 1993:90 s. 131.

[28] Med ursprunglig avses att den varit mycket vanlig de sista decennierna och är därför av äldre datum än de övriga strukturerna.

funktionella organisationsstrukturen, särskilt beställar/utförar-modellen, är emellertid mer komplicerad ur ansvarssynpunkt. Där är inte lika tydligt vilken nämnd som ansvarar för förvaltningen. Då felaktigheter uppstår eller viss verksamhet fungerar otillfredsställande är det inte lika enkelt att härleda ansvaret till en nämnd eller grupp av förtroendevalda. En av avsikterna med denna struktur är att de förtroendevalda i första hand ska uppställa mål och riktlinjer för verksamheten och avlägsna sig från själva verksamheten. Organisatoriskt ska ansvaret för producenterna, tjänstemännen, ligga hos en produktionsstyrelse eller liknande bestående av högre tjänstemän.[29] Vilken nämnd har då ansvaret för tjänstemännens agerande? Möjligen går det att härleda ansvaret för viss åtgärd till den nämnd som beställde uppgiften. Emellertid kan felaktigheterna vara allmänna inom förvaltningen, exempelvis felaktig hantering av kontokort. Svårigheten för revisionen att utpeka ansvarig nämnd är då uppenbar. Kommunalrättsligt är det så att det är de förtroendevalda som har ansvaret för den kommunala verksamheten. Det är således inte möjligt att överflytta ansvaret för utförandet av verksamheten på tjänstemannanivån. Även om det är svårt att identifiera kretsen av ansvariga bland de förtroendevalda är det kommunalrättsligt tydligt att ansvaret står att finna på den nivån. De förtroendevalda kan inte ur ansvarssynpunkt reduceras till endast beställare av viss verksamhet.[30]

Förändringar av den kommunala organisationsstrukturen medför även en förändring av kommunrevisionens förutsättningar. Då ett kommunalt verksamhetsområde delas upp på flera nämnder uppstår frågan var det övergripande ansvaret står att finna.[31] Den sektoriella/traditionella strukturen medför att ansvaret för verksamheten är mer lättplacerat.[32] Ytterst är det en fördel ur lokaldemokratiskt hänseende.

[29] Se SOU 1993:90 s. 130. Där redovisas ett antal exempelkommuner och den nya organisationsstrukturen hos dessa. Poängen med modellen är just att de förtroendevalda inte ska medverka i utförandet av verksamheten.

[30] Beställar/utförar-modellen blir därför ett organisatoriskt teaterstycke där de olika delarna av den kommunala organisationen antar roller som icke överensstämmer med de av kommunallagen uppställda förutsättningarna. Modellen medför dessutom att utförandet av själva verksamheten överflyttas till en nivå där kommunmedlemmarna saknar möjligheter att överblicka ansvarsfrågorna. Det är självfallet olyckligt och en inskränkning av den lokala demokratin.

[31] För en indelning av de kommunala verksamhetsområdena se avsnitt 7.2.1.

[32] Det innebär inte att organisationsförändringar alltid är av ondo. Ett klargörande av ansvarsfrågorna är dock en av grundförutsättningarna för en framgångsrik omstrukturering.

7.2.3. Granskningsprojekt inom den kommunala förvaltningen, några exempel

Den revisionella granskningen kan grovt delas in i två inriktningar: vertikal revision och horisontell revision.[33] Vertikal revision innebär att inriktningen och målet för revisionen är en specifik nämnds verksamhet eller del av verksamheten. Exempelvis utgör en granskning av äldreomsorgen eller grundskolan sådana vertikala granskningar. Ännu tydligare är det då ett specifikt utpekat organ granskas t.ex. kommunstyrelsen eller personalutskottet.[34] Vertikal revision kan sägas bygga på den i KL implicerade tanken att revisorerna ska granska en nämnds verksamhet och uttala sig huruvida nämnden fullgjort sitt uppdrag på ett godtagbart sätt.[35] Den vertikala granskningen är ett uttryck för ett organisatoriskt/formellt synsätt på kommunen. Den innebär att det är relativt lätt att identifiera frågor om jäv för revisorerna, eftersom ett specifikt organ granskas, och även frågor om ansvarsplaceringen är lätthanterliga. Då felaktigheter uppträder inom en nämnds verksamhetsområde är det alltid nämnden som har det yttersta ansvaret.

Horisontell revision innebär att en särskild företeelse som griper över flera nämnders ansvarsområden granskas. Exempelvis granskningsprojekt som representation, anställningsavtal eller ADB-säkerhet utgör horisontella revisionsprojekt.[36] Skälen till att horisontella granskningar genomförs är bl.a. de betydande effektivitetsvinster som ofta uppnås i sådana projekt. Dessutom ger det revisorerna möjlighet att jämföra olika nämnders förvaltning med varandras vilket kan underlätta utvärderingen av resultatet. Den horisontella granskningen är ett uttryck för ett funktionellt synsätt på kommunen. Den kan innebära svårigheter att hantera frågor om jäv för revisorerna eftersom ett antal organ berörs av granskningen. Även frågor om ansvar för de granskade är mer svårhanterliga vid horisontell revision än vid vertikal. I normalfallet torde det dock vara tydligt vilket organ som ansvarar för uppkomna felaktigheter eller liknande och som därför ska utgöra föremålet för revisionskritiken.

För att få en närmare bild av revisorernas verksamhet finns det anledning att undersöka revisionens redogörelse för granskning. En

[33] Icke att förväxla med indelningen av revisionen i förvaltningsrevision, redovisningsrevision och positiv revision.
[34] Se exempel från RB nedan rörande Gislaved och Gällivare.
[35] Detta framkommer då 9 kap. KL i sin helhet studeras, särskilt 9:7 och 9:14–15 KL. Även valbarhetsreglerna i 9:4 bygger delvis på detta synsätt. Då delad revision används blir detta särskilt tydligt eftersom de olika revisorsgrupperna delar upp granskningen av de kommunala organen mellan sig.
[36] Se exempel från RB nedan rörande Gislaved och Gällivare.

sådan redogörelse avges vanligen en gång per år tillsammans med revisionsberättelsen. Där framgår inriktningen på revisionen och särskilda granskningsprojekt som genomförts under året. En typisk redogörelse för revisorernas arbete kan se ut på följande sätt hämtat från redogörelse för revisorernas verksamhet för Gällivare kommun avseende 1987:

> Vi har granskat ett antal verksamheter i enlighet med vår revisionsplan. Större delen av insatserna har avsett förvaltningsrevision. Som exempel på projekt inom detta område kan nämnas:
> - Handläggnings- och väntetider i kommunen
> - Kommunstyrelsen: ADB-utredningar/upphandling
> - Personalutskottet
> - Räddningsnämnden: delegation
>
> Inom redovisningsrevisionens område har vi bl.a. genomfört följande granskningar:
> - Tekniska utskottet: centralförrådet
> - Representation
> - Fakturor avseende stadsarkitektsverksamheten

Ett exempel hämtat från Gislaveds kommun avseende 1993 ger en liknande bild:[37]

> Under 1993 har följande verksamheter/rutiner granskats:
> - ADB-säkerheten
> - Äldreomsorgen
> - Grundskolans undervisningsorganisation (slutförande)
> - Om- och tillbyggnad av Gärdesskolan (slutförande)
> - Ekonomiska rutiner inom produktionsorganisationen
> - Representationskostnader- rutiner för internkontroll
> - Jävsfrågor inom kommunstyrelsen och produktionsstyrelsen
> - Anställningsavtal
>
> Granskningen gav bl.a. upphov till följande uttalanden av revisorerna:
> - Det saknas internavtal mellan produktionen och beställarsidan för flera verksamheter. Det är en brist då avtalen är beställarsidans främsta styrinstrument.
> - Reglemente saknas för produktionsstyrelsen vilket är ett krav enligt 6:32 KL. Vidare saknas delegationsordning

Dessa exempel ger en uppfattning om revisorernas verksamhet och utgångspunkterna för väljande av granskningsprojekt. Tydligt är att det omväxlande är fråga om horisontella och vertikala revisionsprojekt.

[37] Revisionsredogörelsen är här ingående i revisionsberättelsen. Det är en s.k. lång revisionsberättelse. Se vidare bilaga 1 om den empiriska undersökningen.

Intressant att notera är att båda redogörelserna innefattar projekt där momentet av laglighetsgranskning är det huvudsakliga, granskningen av Räddningsnämndens delegationsrutiner samt jävsfrågorna inom kommun- och produktionsstyrelsen. Fleråriga granskningsprojekt finns även, vilka ur ansvarssynpunkt är särskilt problematiska.[38] De nya organisationsstrukturerna, som ovan diskuterades, ger avtryck i revisionsberättelsen, där det påpekas att internavtal saknas mellan beställar- och utförarorganen. Trots att sju år och en kommunallagsreform förflutit mellan de båda revisionsredogörelserna uppvisar de stora likheter och det är knappast möjligt att utläsa någon förändring över tid eller p.g.a. den nuvarande kommunalagens ikraftträdande vad gäller revisionens inriktning eller val av granskningsprojekt.[39]

7.2.4 Privatiserad verksamhet

7.2.4.1. Inledning

Då verksamhet förs över från den kommunala sektorn till den privata uppkommer frågan om det fortfarande är kommunal verksamhet och utgör en del av kommunrevisorernas granskningsområde. Verksamheten är fortfarande intressant för revisorerna om den t.ex. förbrukar kommunala medel.[40] Privatisering[41] av kommunal verksamhet medför inte automatiskt att den kommunala revisionsgranskningen upphör. Kommunens ekonomiska intressen är primärt den faktor som är bestämmande för den kommunala revisionsgranskningen, men även laglighetsaspekten är viktig.

Innan revisorernas förhållande till privatiserad kommunal verksamhet undersöks är det nödvändigt att fastslå vilka olika varianter av

[38] De projekt där det anges "(slutförande)" är fleråriga. För en diskussion om ansvarsutkrävande vid fleråriga projekt se avsnitt 9.8.

[39] Att "representationskostnader" utgör ett särskilt granskningsprojekt är intressant att notera. Området framstod tydligen som granskningsvärt även innan de s.k. kommunala affärerna uppstod, ett faktum som inte framkommer tydligt i den allmänna diskussionen.

[40] Vad är då kommunala medel? Ett strikt formellt svar är att i samma ögonblick medlen överförs till ett självständigt rättssubjekt är det inte längre kommunala medel. En funktionell syn ger dock en annan bild. Den verksamhet som de kommunala företagen bedriver är att betrakta som kommunal verksamhet. Företagsformerna är endast olika former av kommunal verksamhet. Det koncernperspektiv som bl.a. framhålls i lag om kommunal redovisning är ett utflöde av den tanken.

[41] Begreppet "privatisering" är problematiskt då det både är vagt och mångtydigt. Här används det i betydelsen att verksamheten byter rättslig skepnad från offentlig rätt till privaträtt. Gemensamt för de fyra fallen av privatisering är således att den tidigare, huvudsakligen, offentligrättsligt reglerade kommunala verksamheten får en mer privaträttslig prägel.

privatisering som är möjliga. Inom den kommunalrättsliga doktrinen har privatisering av kommunal verksamhet diskuterats.[42] Privatisering har där delats in i fyra olika situationer: avkommunalisering, bidragsgivning, entreprenad och företagsbildning.[43] Hur förhåller sig då kommunens revisorer till dessa fyra olika varianter av privatisering och vilka befogenheter har revisorerna att granska privatiserad kommunal verksamhet? För att erhålla svaret på den frågan får man pröva revisorernas uppgifter och befogenheter i alla de fyra fallen.

7.2.4.2. Avkommunalisering

I fallet avkommunalisering anser kommunen att den inte längre har förutsättningar för att fortsättningsvis bedriva en viss verksamhet och avvecklar därför verksamheten. En orsak kan vara att kommunen inte anser sig har råd att bedriva viss verksamhet. En förutsättning för avkommunalisering är att det inte är fråga om ett åliggande för kommunen i form av verksamhet som enligt lag måste finnas i kommunen. Avkommunalisering kan således ske i större mån inom kultursektorn, exempelvis nedläggning av stadsteater, än inom exempelvis inom socialförvaltningen.[44]

Vid avkommunalisering är det tydligt att revisorernas intresse för verksamheten har upphört. Kommunen har konstaterat att viss verksamhet inte längre ska bedrivas av ekonomiska eller andra orsaker. Den kommunala verksamheten upphör och eventuellt tar privata alternativ vid. Obligatorisk verksamhet enligt specialförfattning kan inte avkommunaliseras. Om det skulle ske finns det möjlighet för revisorerna att granska detta och yttra sig inom ramen för sin laglighetsgranskning. Kommunen uppfyller då inte sina lagliga förpliktelser. I normalfallet genomförs avkommunalisering utanför det specialreglerade området och är då juridiskt korrekt. Den avkommunaliserade verksamheten saknar då intresse för revisorerna eftersom kommunens ekonomiska intressen för verksamheten upphört. *Genomförandet* av en

[42] Se Sterzel 1988 s. 433–449, Marcusson 1992 s. 136–153 och Riberdahl 1985 s. 137–175. Riberdahls genomgång av de juridiska aspekterna av privatisering, entreprenad eller kommunal drift är visserligen till viss del föråldrad av ett ändrat rättsläge men innehåller trots det allmänna synpunkter som fortfarande är relevanta. Bl.a. påpekas nödvändigheten av en fullödig juridisk bedömning av de fall då verksamheten byter rättslig skepnad p.g.a. de grundläggande rättsliga och ideologiska olikheterna i verksamhetsformerna. Se Riberdahl 1985 s. 174 f.

[43] Indelningen bygger på Marcusson 1992 s. 137–139. Marcusson delar upp privatiseringsområdet i fyra delar. Begrepp "bolagsbildning" är här utbytt mot "företagsbildning" för att ge en tydligare bild av vad som avses.

[44] Ibland används "privatisering" i betydelsen avkommunalisering, dvs. att kommunen inte längre har för avsikt att driva verksamheten. Se exempelvis Paulsson 1997 m.fl. s. 143.

avkommunalisering kan vara av intresse för revisorerna. Då exempelvis den lokala teaterverksamheten ska avvecklas är det viktigt att kommunens ekonomiska intressen beaktas. Lokaler, materiel och personal måste tas tillvara så att minsta möjliga förlust orsakas kommunen. Denna process förtjänar revisorernas intresse och de har möjlighet att uttala sig om dess genomförande och rikta kritik om så är nödvändigt.

7.2.4.3. Bidragsgivning

Istället för att helt avveckla eller nystarta en kommunal aktivitet kan kommunen genom bidragsgivning stödja viss verksamhet. Kommunen har då inte ansvar för verksamhetens utförande eller övrig finansiering och reglering. Kommunala bidrag till det lokala föreningslivet är vanliga, särskilt inom kultur- och idrottssektorn, och har i praxis bedömts falla inom allmänintresset och därmed vara kompetensenliga.[45] Angående bidragsgivning bör noteras att det finns ett generellt förbud att ge bidrag till enskilda. Det följer implicit av kravet på allmänintresse i fråga om kommunala åtgärder.[46] Förbudet innefattar i princip även föreningar vilket innebär att föreningens verksamhet måste utgöra ett lokalt allmänintresse.[47]

I fallet bidragsgivning kan revisorerna vara mer aktiva än vid avkommunalisering. Kommunen stödjer viss verksamhet genom att ge bidrag men befattar sig i övrigt inte med denna. Det är vanligt inom t.ex. idrottsverksamhet. De ekonomiska intressen som finns för kommunen i ett sådant här fall är de bidrag som utges. Om kommunen ger ekonomiska bidrag till vissa föreningstyper för att t.ex. stödja ungdomsidrotten är det också viktigt att medlen används av föreningarna på avsett sätt. Bidrag som utbetalas felaktigt är att betrakta som en ekonomisk skada för kommunen och följaktligen är det av intresse för revisorerna.

> I RB 1986 Norrköpings kommun utdelar fjärde revisorsgruppen en erinran mot fritidsnämnden p.g.a. underlåtenhet att vidta åtgärder mot omfattande felaktigheter vid utbetalande av föreningsbidrag. Betydande belopp hade utgetts under flera år där de sökande hade uppgett felaktiga uppgifter i ansökningshandlingarna. Trots påpekanden från revisorerna hade ingen åtgärd vidtagits. Revisorerna tillstyrkte dock ansvarsfrihet för fritidsnämnden.

[45] Se exempelvis RÅ 1980 2:64 bidrag till teatersällskap, och RÅ 1980 Ab 308 bidrag till bollklubb.
[46] Se bl.a. Paulsson m.fl. 1997 s. 54. RÅ 1993 ref 93 gynnande av extern företagshälsovård inte kompetensenligt.
[47] Se Paulsson m.fl. 1997 s. 54 f.

Det är viktigt att den ansvariga nämnden har något slags kontroll och uppföljning av bidragstagarna. Dessutom är det möjligt att villkora bidragen så att de utbetalas endast under förutsättning att bidragstagaren på ett acceptabelt sätt kan för nämnden redovisa användandet av medlen. Förfarandet bygger på visst samarbete från bidragstagaren vilket inte torde vara särskilt svårt att åstadkomma då kommunen inte är lagligen tvingad att utbetala bidrag i sådana här fall. För den tredskande uteblir bidraget.

Bidragsstödd verksamhet kan inte betecknas som kommunal. Kommunens inflytande är därtill för begränsat. Bidragstagarens verksamhet ligger utanför kommunens rättsliga sfär. Kommunens revisorer har därför ingen självständig möjlighet att gå in i föreningen och granska verksamheten, såvida inte kommunen uppställt det som krav vid bidragsgivningen. I sådana fall är revisorernas befogenhet grundad på innehållet i överenskommelsen mellan kommun och bidragstagaren.[48] Vad som vanligen görs är dock att revisorerna granskar nämndens förfarande vid bidragsgivningen och har synpunkter på nämndens kontroll och uppföljning av bidragstagarnas verksamhet och framför allt handhavande med de utgivna medlen.[49] De kommunala bidragen är vanligen förenade med vissa villkor. Dessa har emellertid främst till syfte att tillse att bidragens storlek är korrekt och att fördelningen mellan bidragstagarna är korrekt ur likhetsaspekter.[50] Exempelvis kan det finnas krav på att deltagarförteckning ska föras vid möten eller evenemang eller att kvitton m.m. ska lämnas till kommun. Revisorerna

[48] Ett sådant avtal kan knappast betraktas som rent privaträttsligt. Frivilligheten vid avtalets ingående för den presumtive bidragstagaren är tydlig men för kommunen är det mer tvivelaktigt. Den som uppfyller kommunens villkor har kommunalrättsligt en *rätt* att erhålla bidraget. Ett kommunalt avslagsbeslut strider mot likställighetsprincipen och är angripbart enligt 10 kap. KL. På ett generellt plan är dock kommunens agerande frivilligt. Det finns inget som tvingar kommunen att överhuvudtaget utge föreningsbidrag. Förfarandet vid sådana bidrag uppvisar därför likheter med det privaträttsliga avtalet i det att det finns visst mått av frivillighet från båda parter. Förfarandet är emellertid reglerat av offentligrättsliga regler vid exempelvis beslutsfattandet. Förekomsten av offentligrättslig reglering innebär att kommunens bidragsgivning har mer karaktär av ensidig förvaltningsakt än avtalskonstruktion.

[49] Kontroll av bidragsmottagande föreningar har ibland uppfattats som ett oklart område som föranlett Kommunförbundet att utfärda cirkulär i ämnet. I cirkulär 1990:54 behandlas detta och där uttrycks att nämnden ansvarar för kontrollen av föreningen medan kommunrevisionen kontrollerar nämndens agerande. Det rekommenderas även att kommunrevisorerna inte väljs till revisorer i bidragstagande föreningar. Se Svenska Kommunförbundets cirkulär 1990:54.

[50] Observera att till synes objektiva krav på viss omfattning av förenings verksamhet m.m. kan utformas så att det kränker likställighetsprincipen och gynnar vissa föreningar. Sådant förfarande har underkänts av domstolen. Se RÅ 1988 ref 133 bidrag till lokala studieförbund.

kan självfallet uttala sig om de kommunala bidragsvillkoren i allmänhet och exempelvis anlägga laglighetsaspekter därpå.[51] De kommunala villkoren syftar dock vanligen inte till att styra verksamheten i viss riktning och är ur det perspektivet att betrakta som ovillkorade.[52]

En annan viktig uppgift är granskningen av bidragens lagenlighet. En kommunalrättslig princip som aktualiseras vid bidragsgivning är likställighetsprincipen. Den sökande ska beviljas eller nekas bidrag på objektiva grunder. Principen är lagfäst i 2:2 KL som stadgar att kommunen ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat.[53] Att denna princip respekteras vid bidragsgivning är en viktig faktor vid laglighetsgranskningen. Väsentligare är dock att revisionen granskar bidragens kompetensenlighet dvs. att bidragen utges till verksamhet som faller inom det lokala allmänintresset. Kommunala resurser förbrukade vid kompetensvidrig verksamhet torde alltid vara att jämställa med ekonomisk förlust.

Själva *genomförandet* av bidragsgivning innehåller inga särskilda moment som tilldrar sig revisorernas intresse. Det handlar endast om överförande av ekonomiska medel från kommun till bidragstagare vilket inte torde vara särskilt problematiskt.

7.2.4.4. Entreprenad

Vid entreprenad har kommunen kvar sitt huvudmannaskap och därmed det politiska ansvaret för uppgifterna i förhållande till kommunmedlemmarna. Genom entreprenadavtal har man överlämnat åt annan att handha den kommunala uppgiften. Kommunen har fortfarande ansvar för finansiering och reglering men produktionen är privat. Entreprenören har rättsligt ansvar mot kommunen men inte mot enskilda kommunmedlemmar för uppgiftens utförande. Gränsdragningen mellan entreprenöravtalet och en egentlig överföring av kommunal uppgift till enskild ligger främst i uppgiftens omfattning.[54] Entreprenören sva-

[51] Revisionen får inte granska eller uttala sig om fullmäktiges verksamhet eller beslut vilket innebär att de riktlinjer som läggs fast av fullmäktige inte direkt är granskningsobjekt får revisionen. Det finns emellertid inget hinder för klander från revisionens sida, exempelvis när nämnd fattar utfyllande beslut avseende bidrag eller endast verkställer sådant utgivande. Sådan *indirekt* kritik av fullmäktige är knappast att beteckna som stridande mot kommunallagen.

[52] Bidragen är verksamhetsstyrande i så måtto att bidrag vanligen utgår endast till vissa typer av verksamhet exempelvis barn- och ungdomsverksamhet.

[53] Likställighetsprincipen finns belyst i en rad rättsfall se t.ex. RÅ 1958 E 76, RÅ 1974:17och RÅ 1992:40. För utförliga resonemang om principen se Bohlin 1998 s. 107–112 och Paulsson m.fl. 1997 s. 65–69

[54] Se Marcusson 1992 s. 138 f. där skillnaden mellan entreprenadavtal och egentlig uppgiftsöverföring diskuteras.

rar endast inför uppdragsgivaren, kommunen, och inte inför kommunmedlemmarna. Kommunens revisorer har inte möjlighet att granska entreprenörens verksamhet. Entreprenören är rättsligt och faktiskt helt fristående från kommunen och dess ekonomi. Det är endast det privaträttsliga avtalsförhållandet som binder samman kommun och entreprenör. Den verksamhet som entreprenören bedriver, låt vara på kommuns uppdrag, är därför inte kommunal.

I vilken omfattning kommunen kan lägga ut verksamhet på entreprenad är inte helt klarlagd. Kravet på obligatorisk nämndförvaltning innebär inte ett totalt förbud för att anlita entreprenörer.[55] Exempelvis kan fastighetsförvaltning inom specialreglerad verksamhet handhas av en av kommunen anlitad entreprenör.[56] Det är dock väsentligt att notera att verksamheten inte får innefatta myndighetsutövning. I sådant fall krävs lagstöd. Renhållningsområdet är ett tydligt exempel på entreprenadproblematiken. I renhållningslagen stadgas kommunens skyldighet att omhänderta och bortforsla sopor.[57] Det krävs således att denna uppgift utförs och kommunen har ansvar att tillse det. Själva utförandet behöver dock inte kommunen handha, entreprenör kan anlitas vilket också är vanligt.[58] Renhållningen innefattar även viss myndighetsutövning, exempelvis beslut rörande sophämtningsavgift. Detta kan inte entreprenören ombesörja utan är en uppgift för nämnden.[59] Inom vissa områden är entreprenadförhållanden särskilt reglerade. Det gäller exempelvis inom skolväsendet.[60] Att kommunen vid entreprenad fortfarande innehar det rättsliga ansvaret för verksamheten är väsentligt att komma ihåg. Det utgör en grundläggande skillnad då entreprenad jämförs med fallet företagsbildning.

Vid entreprenad har kommunen kvar huvudansvaret för verksamheten. Det är endast själva utförandet som överlämnas till annan. Innan kommunen upphandlar tjänsten av annan, vanligtvis ett bolag av någon

[55] Se Warnling-Nerep 1995 s. 177 f. och den där redovisade diskussionen. En omfattande genomgång av möjlighet till entreprenad inom olika kommunala verksamhetsområden återfinns i SOU 1991:26 "Kommunala entreprenader – vad är möjligt?". Rättsläget är emellertid till viss del förändrat och kommunens rättsliga möjligheter ökat.

[56] Marcusson 1992 s. 139. I RÅ 1989 ref 89 avgjorde regeringsrätten att kommun kan överlämna till ett fristående rättssubjekt, i fallet var det fråga om HSB, att utföra vissa servicefunktioner till kommunala verksamheter. Då verksamheten tangerar myndighetsutövningsområdet är det väsentligt att fullmäktiges inflytande bibehålls.

[57] Se renhållningslagen (1979:596) 4–5 §§. Där stadgas kommunens skyldighet att bortforsla och omhänderta avfall. I praxis har fastslagits att kommun har rätt att ge bidrag till lokalt företag som bortforslar hushållsavfall, se RÅ 1990 ref 96.

[58] Det framgår indirekt av lagens 16 §.

[59] Se Warnling-Nerep 1995 s. 178–180.

[60] Se lag om entreprenadförhållanden inom skolan (1993:802).

form, måste ett upphandlingsförfarande äga rum. Bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling måste iakttas.[61] Lagen anger olika regler för olika typer av upphandlingar. En huvudregel finns i 4 § som stadgar att upphandling ska göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud ska behandlas utan ovidkommande hänsyn. Ett upphandlingsförfarande är en särskilt riskabel situation ur ekonomisk synpunkt. Risken för mutor och felaktigt förfarande som kan leda till skadeståndsskyldighet[62] är relativt stor. Kommunförbunden rekommenderar därför revisorerna att särskilt vara uppmärksamma på upphandlingar.[63] Det finns inget formellt hinder för att revisorerna i ett tidigt skede går in i en upphandling och granskar förfarandet. Även om anbuden i ett upphandlingsförfarande är belagda med sekretess enligt 8:10 SekrL kan revisorerna begära tillgång till dessa hos nämnden. 14:1 SekrL stadgar att sekretess inte hindrar att myndighet lämnar uppgift till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller annan författning.[64] I ett upphandlingsärende kan därför revisorerna vara aktiva och följa ärendet fortlöpande. Förfarandet torde dock vara mycket ovanligt och kan medföra senare svårigheter att genomföra en korrekt efterhandsgranskning.

Då avtal väl är slutet med en entreprenör återstår för de båda avtalspartnerna att fullgöra sina förpliktelser. Den ansvariga nämnden ska utöva viss kontroll över entreprenören och tillse i möjligaste mån att denne fullgör sina åtaganden. Revisorerna saknar möjlighet att granska entreprenörens verksamhet. Granskningen får bli indirekt dvs. revisorerna kan undersöka om nämndens kontroll och även uppföljning av ärendet är tillfredsställande. Om det t.ex. handlar om en byggentreprenad är det viktigt att tidsramar följs och att budgeten respekteras. Nämnden har där ett kontrollansvar.[65] Kommunens avtal med entreprenören är också en sak för revisorerna att granska.[66] Ett felaktigt utformat avtal kan innebära kostnader för kommunen om t.ex. en tvist skulle uppstå.

[61] SFS 1992:1528
[62] Se 7:6–8 lag om offentlig upphandling.
[63] Kommunförbundens rek s. 23
[64] Enligt 9:10 KL är nämnderna skyldiga att lämna ut de handlingar som revisorerna behöver för sin verksamhet, sekretessen är således begränsad mot revisorerna. För en diskussion kring revisorernas rätt till information se avsnitt 5.5. Se även exempelvis Bohlin 1998 s. 215 f. och SOU 1998:71 s. 84.
[65] I RB 1994 för Stockholms läns landsting avstyrks ansvarsfrihet för ledamöter av sjukvårdsstyrelse p.g.a. bristande kontroll av upphandling av entreprenad (SLL-Medanalys). Se vidare avsnitt 11.7.4.
[66] Se prop. 1993/94:188 s. 40 f. där det anges vad entreprenörsavtal bör innehålla.

7.2.4.5. Företagsbildning

I företagsbildning ingår alla varianter där kommunen medverkar i eller skapar ett eget privaträttsligt subjekt, vanligen ett aktiebolag eller stiftelse. Det formella huvudmannaskapet har övergått från kommunen till det privaträttsliga subjektet som principiellt kan stå för både produktion, reglering och finansiering. Det privaträttsliga subjektet är då formellt skilt från kommunen som rättssubjekt. Verksamheten som bedrivs i bolaget är dock fortfarande att betrakta som kommunal. Visserligen är bolaget formellt ansvarig för verksamheten men kommunen har det övergripande ansvaret.[67] De privaträttsliga subjekten ska endast betraktas som former att driva kommunal verksamhet i. Det finns fortfarande en nämnd som är ansvarig för verksamheten även om den drivs i privaträttslig form. Detta understryks särskilt i 6:7 3 st. KL. Stadgandet ska ses som ett förtydligande. Enligt propositionen är det uppenbart att de kommunala nämnderna ansvarar för en verksamhet som utförs av utomstående på kommunens uppdrag. Kommunen är fortfarande ansvarig inför kommunmedlemmarna för verksamheten.[68] Det är tydligt att lagstiftaren anser att sådan verksamhet ligger inom nämndernas *ansvarsområden*, men 9:7 1 st. KL säger att revisorerna granskar all verksamhet som bedrivs inom nämndernas *verksamhetsområden*. Är dessa två områden sammanfallande? Att de har olikheter i betydelsen är uppenbart. "Ansvar" och "verksamhet" är inte samma sak. Det är dock i sammanhanget oväsentligt. Den grundläggande frågan är om den verksamhet som bedrivs i kommunala företag ska ses som kommunal verksamhet. Problemet kan betraktas från två håll.

Ett privaträttsligt synsätt ger att t.ex. ett aktiebolag som har en kommun som ägare fortfarande är att betrakta som ett ordinärt aktiebolag i ABL:s mening. Lagen gör ingen skillnad på vem som är ägare till bolaget. Ett aktiebolag är ju också otvetydigt ett privaträttsligt subjekt som regleras av privaträttsliga regler. De kommunala bolagen kan då betraktas som fristående från den kommunala verksamheten.

Ett offentligrättsligt synsätt ger att kommunen ska betraktas som ett organ utförande viss verksamhet till kommunmedlemmarnas nytta. Verksamheten kan bedrivas i olika former t.ex. nämndform, som är den vanligaste kommunala verksamhetsformen, eller aktiebolagsform. Nämnden regleras av KL och aktiebolaget regleras av ABL men den verksamhet som bedrivs i dessa båda är kommunal. Det tydliggörs

[67] Marcusson 1992 s. 138 f., se 6:1, 6:7 och 8:17 KL där det bl.a. sägs att styrelsen och nämnder ska ha uppsikt över sådan verksamhet som bedrivs i privaträttsliga subjekt.
[68] Prop. 1993/94:188 s. 39–41 och KU 1993/94:40 s. 11.

också i KL som innehåller särskilda regler för kommunala företag i 3:16–19. Visserligen sägs i 3:16 att kommunen *lämnar över* vården av en särskild angelägenhet till ett kommunalt företag något som skulle kunna indikera att verksamheten nu lämnar den kommunala sfären. 6:1 och 6:7 KL säger dock att kommunen, kommunstyrelsen och nämnderna, fortfarande har ansvaret för verksamheten. Företagen kan då betraktas som en del av kommunen trots att de till största delen regleras av privaträttsliga regler.

> Det kan diskuteras om revisorerna överhuvudtaget har ett berättigat intresse av verksamheten. De kommunala företagen och deras verksamhet är i ett rättsligt perspektiv skild från kommunens övriga verksamhet och kommunen som rättssubjekt. Ur en formell synvinkel kan därför inte de kommunala företagens verksamhet betraktas som kommunal eftersom det är fråga om skilda rättssubjekt. En systematisk analys av det kommunalrättsliga regleverket visar dock att det finns fog att anlägga ett annat synsätt. Om de kommunala företagens verksamhet inte längre är att anse som kommunal finns det inte heller ett behov av ett särskilt regelverk för dessa som avser att garantera fullmäktige insyn och inflytande i verksamheten. Sådana regler återfinns dock bl.a. i 3:17 KL. Reglerna i 1:9 sekretesslagen om handlingsoffentlighet i kommunala företag tyder även de på att verksamheten fortfarande bör ses som kommunal. Offentligheten utgör en väsentlig del av medborgarkontrollen av det allmänna. Även synsättet att kommunen och dess företag utgör en koncern är ytterligare en faktor som talar för att de kommunala företagens verksamhet bör betraktas som kommunal.[69] Slutligen stadgades tidigare[70] i 8:17 2 st. KL om årsredovisningens omfattning att den också ska omfatta sådan *"kommunal verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening eller handelsbolag"*.[71] En samlad bedömning ger vid handen att de kommunala företagens verksamhet fortfarande ska betraktas som kommunal trots att ett formellt byte av rättssubjekt skett. Företagen är endast att se som en alternativ driftsform.[72]

Om det privaträttsliga eller det offentligrättsliga synsättet är mest korrekt kan diskuteras. Det beror på vilket sammanhang vi rör oss i. I

[69] Angående koncernsynsättet se Paulsson m.fl. 1997 s. 314 och prop 90/91:117 s. 219.
[70] Reglerna om årsredovisning återfinns numera i lag om kommunal årsredovisning (1997:614) vilken inte omfattar kommunala företag.
[71] Intressant att notera är att andelen kommunalt ägande är oväsentligt. Enligt förarbetena ska även delägda kommunala företag ingå i koncernredovisningen. Dock endast sådana företag där det bedrivs kommunal kompetensenlig verksamhet. Prop. 1990/91:117 s. 215. Uttalandet är mycket märkligt eftersom kommunallagen endast tolererar företag som respekterar kompetensgränserna.
[72] Se Riberdahl 1996 s. 236.

fråga om de kommunala företagens förhållande till kommunens revisorer är det relevant att poängtera det faktum att det är kommunala medel som förbrukas i företagens verksamhet.[73] Det tyder på att kommunrevisorernas granskningsområde sträcker sig även in där eftersom en av revisionens huvudsakliga syften är att skydda kommunala medel. KL stadgar dock ingen skyldighet för de anställda i kommunala företag att lämna ut handlingar till kommunrevisorerna. En sådan skyldighet finns endast för nämnderna och anställda av kommunen.[74] Avsaknaden av sådan skyldighet tyder på att lagstiftaren inte avsett att kommunrevisorerna ska revidera de kommunala företagen.[75] Det krävs därvidlag att kommunfullmäktige stärker revisorernas ställning i förhållande till de kommunala företagen och ålägger t.ex. i bolagsordningen att bolaget ska underkasta sig kommunrevisorernas granskning.[76]

Problem uppstår med de delägda kommunala företagen. Kommunens samarbetspartner saknar i många fall anledning att låta kommunens revisorer granska företagets verksamhet. Någon möjlighet för revisorerna att kräva det finns inte heller. Stadgandet i 3:18 KL visar också att sådana delägda kommunala företag har, av naturliga skäl, en svagare anknytning till kommunen. Där ligger det på kommunfullmäktiges ansvar att förhandla med sin samarbetspartner för att kommunrevisorerna ska få en sådan möjlighet.

7.2.4.6. Avslutande diskussion

Vad är då skillnaden mellan dessa fyra olika former av privatisering av kommunal verksamhet? I alla fyra fallen handlar det om verksamhet som bedrivs av ett utomstående rättssubjekt. I de tre första fallen är graden av kommunalt inflytande i fråga om verksamhetens bedrivande emellertid begränsat. I fallet avkommunalisering är det uppenbart. Vid bidragsgivning är det endast frågan om bidragets överensstämmelse med den offentligrättsliga regleringen som är av intresse. Om bidragstagarens verksamhet ligger inom det kommunala allmänintresset och utdelandet av bidrag inte strider mot exempelvis likställighetsprincipen

[73] Jämför liknande synsätt ifråga om Riksdagens revisorers granskningsområde. Enligt Sterzel är det svårt att finna rimliga skäl till varför inte de statliga och statskontrollerade aktiebolagen ska ingå i revisorernas granskningskompetens. Se Sterzel 1969 s. 135. Det bör påpekas att de statliga företagen då inte ingick i granskningsområdet för Riksdagens revisorer medan läget idag är ett annat. De statliga företagen granskas idag av Riksdagens revisorer med stöd av 2 § i lag med instruktion för riksdagens revisorer (1987:518).

[74] Se 9:10 KL och prop. 1990/91:117 s. 127 f.

[75] Se vidare om kommunrevisorer och kommunala företag i kapitel 8.

[76] Observera dock att den revision som kommunrevisorerna utför i kommunens företag regleras av de privaträttsliga normer som där finns.

är det hela oproblematiskt. I samma ögonblick bidraget överförs till bidragstagaren förlorar revisorerna det legitima intresset.[77] I entreprenörfallet är förhållandet likartat som vid bidragsgivning. Kommunen har inget inflytande över entreprenörens verksamhet. Det är endast indirekt som kommunen kan vara aktiv, exempelvis vid upphandling, uppföljning och utvärdering. Det är endast ur dessa aspekter revisorerna kan granska entreprenaden. Det blir således fråga om en indirekt granskning och främst då om överensstämmelse med det offentligrättsliga regelverket. De tre första fallen kan därvidlag avvisas med argumentet att det kommunala inflytandet är obefintligt och verksamheten är därför inte att betrakta som kommunal. En följd av detta är att kommunens revisorer torde sakna intresse av verksamheten.

I fallet företagsbildning är det svårare att hävda att inga kommunala medel förbrukas i verksamheten. Då kommunen bildar t.ex. ett aktiebolag, ensam eller tillsammans med annan, skjuter den till ett visst belopp som bildar aktiekapitalet. Det är grundplåten för bolagets verksamhet. Om bolaget går med förlust kan det behövas ytterligare tillskott av kommunala medel och då kommunen är ägare av bolaget ligger det vanligen i kommunens intresse att stödja bolaget. Kommunens eventuella förlust i verksamheten kan således vara svår att förutse i vissa fall. Då kommunen är ägare av bolaget och har stort inflytande däri[78] är det svårt att undgå det faktum att de medel som förbrukas i bolagets verksamhet måste betraktas som kommunala. Ett kommunalt aktiebolags verksamhet bör därför betraktas som kommunal verksamhet bedriven i en särskild rättslig form. Till skillnad från bidragsgivning och entreprenörsavtal, där kommunen saknar eller har mycket litet inflytande, är kommunens inflytande i kommunala bolag och stiftelser m.m. särskilt lagreglerat i 3:17–18 KL. I fallet företagsbildning blir slutsatsen att, eftersom det är kommunala medel som förbrukas i verksamheten, ligger det också i kommunrevisorernas intresse att granska den.

Revisorerna har ett intresse av verksamheten trots att den har privatiserats. I ett kommunalkoncernt perspektiv ter det sig tämligen självklart att kommunrevisorerna även ska granska företagens verksamhet. I ett privaträttsligt perspektiv är det emellertid inte lika självklart.

[77] Såvida inte, som ovan påpekats, bidragstagaren via avtalet accepterat viss granskning från kommunrevisorernas sida.
[78] Se 3:16 KL som stadgar bl.a. att kommunfullmäktige ska utse styrelsen i helägda aktiebolag.

Problemet kan beskrivas som en konflikt mellan offentligrättsliga och privaträttsliga värden.[79]

Rent formellt har revisorerna små möjligheter att på eget initiativ granska verksamheten men kommunfullmäktige har möjlighet att ge revisorerna denna befogenhet.[80]

7.3. Granskningens omfattning

7.3.1. Inledning

Gränserna för granskningens omfattning anges i 9:7 2 st. KL med begreppet "god revisionssed". I propositionen till nya kommunallagen ansågs det att begreppet inte skulle användas då det kunde innebära en begränsning för revisorerna. Detta ändrades dock senare av KU. Utskottet anförde att begreppet inte var för all framtid fastslaget utan förändras över tiden och att det var väsentligt att tillämpningen medförde ett beaktande av den kommunala sektorns särart, bl.a. att revisionen utövas av förtroendevalda revisorer under offentlig insyn.[81]

Begreppet "god revisionssed" används inte bara i kommunrevisionella sammanhang. Inom bolagsrevision utgör begreppet den måttstock som anger revisionens omfattning och utförande.[82] Inom detta område är emellertid begreppet mer välutvecklat och auktoritativa källor för begreppets utvecklande finns. Så är inte fallet inom kommunrevisionen.[83]

Med "god revisionssed" menas att revisionen ska utföras efter god yrkesmässig praxis. Denna praxis utvecklas hela tiden och god revisionssed idag är inte detsamma som för trettio år sedan. Revisorsnämn-

[79] Se vidare avsnitt 2.2.3. om värdekonflikter i kommunal verksamhet. Även betraktelsesättet om den kommunala koncernen kan infogas i resonemanget. Företag där kommun har ensam bestämmanderätt eller där kommun har väsentligt inflytande, ca 30 % av ägarandelen i AB, betraktas i lagen om kommunal årsredovisning som ingående i den kommunala koncernen. Se Brorström m.fl. s. 93–96. Det ger en god uppfattning om vad som kan betraktas som kommunal verksamhet. I ett rättsligt perspektiv är det emellertid tydligt att verksamheten i de kommunala företagen är skild från kommunen som juridisk person och därför inte kommunal. Det bör även noteras att det kommunala koncernbegreppet inte har rättslig status, till skillnad från det bolagsrättsliga i ABL. Se 1:5 in fine ABL.

[80] Se vidare diskussionen i kapitel 8. Notera även de omfattande förändringar av kommunrevisionens förhållande till de kommunala företagen som Kommunrevisionsutredningen föreslår. Se SOU 1998:71 s. 124–131. Utredningens förslag diskuteras i avsnitt 12.5.

[81] Prop. 1990/91:117 s. 126, 90/91:KU 38 s. 56, 80

[82] Se 10:3 ABL.

[83] Se Anjou 1994 s. 44.

den och FAR ger kontinuerligt ut rekommendationer som beskriver god revisionssed inom aktiebolagsrätten. Dessa rekommendationer saknar dock rättslig betydelse för kommunens revisorer och den praktiska betydelsen verkar vara obetydlig.[84]

> God revisionssed är närmast att betrakta som ett sedvanerättsligt fenomen. Karaktären av sedvänja har dock inom bolagsrätten alltmer kommit i bakgrunden då rekommendationerna numera är centralt utgivna av branschorganisationerna och Revisionsnämnden.[85] Huruvida FAR:s och Revisionsnämndens utgivna rekommendationer faktiskt speglar gällande revisionspraxis är självfallet oklart. Rekommendationerna har dock en betydande genomslagskraft och rättslig relevans. Det är dock slutligen domstol som fastställer den goda revisionsseden.[86]

Kommunrevisorerna är inte fullständigt utan ledning. Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet har gett ut en skrift där god revisionssed i kommunal verksamhet behandlas. Det är förbundens syn på saken som redovisas och skriften ska tjäna som vägledning för de förtroendevalda revisorerna i kommunerna.[87] Kommunförbundens rekommendationer behandlas i avsnitt 7.3.2. Avsnittet är huvudsakligen ett kort återgivande av rekommendationerna.

I Finland finns ett särskilt organ som ger ut rekommendationer inom området offentlig ekonomi. Där ingår även god revisionssed i kommunal verksamhet. En genomgång av de finska rekommendationerna och god revisionssed i Finland görs i avsnitt 7.3.3.

7.3.2. Svenska förhållanden, kommunförbundens rekommendationer

De båda kommunförbunden utger skrifter om de principer som, enligt deras mening, ska beaktas vid kommunal revision. Dessa ska ses som rekommendationer till kommuner och de har i praktiken stor genomslagskraft.[88] Där redovisas förbundens uppfattning om vad som är god kommunal revisionssed vilket är av intresse för den fortsatta framställningen. Skriftens innehåll kommer helt kort att redovisas här. De två nästkommande avsnitten är således i sin helhet tagna från kommun-

[84] Se Paulsson m.fl. 1997 s. 303. Intervju stadsrevisor Henriksson och stadsrevisor Kalles.
[85] Sedan början av 70-talet bedriver FAR sådan utgivning av rekommendationer. Syftet med stadgandet i ABL var just att branschorganisationerna skulle fylla ut begreppet. Se SOU 1971:15 s. 266.
[86] Se Moberg 1986 s. 27.
[87] Kommunförbundens rek. s. 1
[88] Se Starevs undersökning s. 13 f.

förbundens skrift *God revisionssed i kommunal verksamhet.* Endast de delar som här är av intresse har tagits upp. Framställningen kan därför inte betraktas som en sammanfattning av skriften.

Förutsättningar för kommunal revision[89]

Kommunal revision måste utgå från de speciella förutsättningar som råder inom den kommunala verksamheten. Dessa kan sammanfattas i begreppen *kommunal självstyrelse, kommunal demokrati* samt *offentlighetsprincipen.* Begreppen anger de förutsättningar som gäller för de kommunala revisorerna då revisionsverksamheten bedrivs. Den kommunala självstyrelsen med förtroendevalda politiker har en lång tradition i Sverige och är en del av vårt demokratiska styrelseskick.

I kommuner och landsting utövas beslutanderätten av fullmäktige. Det yttersta ansvaret för den kommunala verksamheten ligger på fullmäktige. Ansvaret för beredning av ärenden, verkställighet och förvaltning ligger på politiker som fullmäktige utsett. Det är därför i fullmäktiges intresse att kontrollera att verksamheten inriktas och bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. De förtroendevalda revisorerna är ett av instrumenten för denna kontroll.

De kommunala revisorerna är skyldiga att iaktta saklighet och opartiskhet i sin egenskap av en del av den offentliga förvaltningen. Offentlighetsprincipen gäller för revisorerna i sin verksamhet.

Kommunal revision har flera särdrag. I dessa ligger att

- revisorerna är utsedda av fullmäktige och innehar ett kommunalt förtroendeuppdrag
- revisionsarbetet sker under offentlig insyn och
- revisionsarbetet regleras i kommunallagen

Det är förtroendevalda revisorer som har ansvaret för revisionen. Det finns inga särskilda valbarhetskrav för revisorer mer än att de ska vara över 18 år och ha rösträtt i kommunen. Uppdraget är av lekmannakaraktär och i normalfallet anlitas sakkunniga i arbetet. När revisorer nomineras är det viktigt att tänka på att de ska ha insikt i kommunal verksamhet. Jämn fördelning mellan kvinnor och män bör eftersträvas.

Revisorerna är fullmäktiges granskningsorgan. Det är också fullmäktige som har det yttersta ansvaret för att revisorerna får de resurser som behövs för att arbetet ska kunna genomföras enligt god revisionssed. Revisionen påverkas av förändringar inom den kommunala verksamheten. Revisionsarbetet intensifieras vid stora organisationsförändringar och kräver därmed också större resurser. Även ändrade kompetenskrav för revisorer och sakkunniga kan uppstå då den kommunala verksamheten har

[89] Framställningen bygger på Kommunförbundens rek s. 3–12

förändrats. Insatserna ska alltid styras från en bedömning av väsentlighet och risk.

Revisionsuppgiften omfattar redovisningsrevision och förvaltningsrevision. Redovisningsrevision är den klassiska revisionsuppgiften och syftar till att bedöma om god redovisningssed tillämpas, om räkenskaperna är rättvisande och om kontrollen av förmögenhetsskyddet är tillräckligt. Förvaltningsrevisionen syftar till att bedöma om verksamheten är ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredställande och om nämndernas styrning och uppföljning är tillräckligt effektiv. Inom företagsrevisionen har begreppet förvaltningsrevision en annan innebörd. Där avses granskningen av styrelsens och VD:s förvaltning av bolaget. Förvaltningsrevisionen ska där bl.a. klargöra om styrelseledamot eller VD begått fel eller försummelser som kan leda till ersättningsskyldighet mot bolaget.

Revisorerna ska planera sin verksamhet så att samtliga delar av den kommunala verksamheten berörs av årets granskning. För att all verksamhet ska anses ha granskats måste viss verksamhet ha följts upp och granskats i någon form under året. Då granskningsplaneringen görs ska kriterierna väsentlighet och risk vara utgångspunkten.

Revisorernas granskningar kan delas in i översiktliga granskningar, uppföljningar och djupgranskningar. De översiktliga granskningarna innefattar bl.a. verksamhetsuppföljning via protokollen och budgetuppföljning på nämndnivå. I uppföljningar ingår bl.a. avstämning av årsredovisningen. Djupgranskning innebär att revisorerna djupgående granskar hela eller delar av verksamheten och analyserar och bedömer verksamheten utifrån faktorer som produktivitet, effektivitet, kvalitet och måluppfyllelse.

Revisorerna ska granska lagligheten i verksamheten. Även om det inte särskilt angetts i kommunallagen är det klart att laglighetsgranskning ligger inom revisorernas befogenheter. Fullmäktige kan ålägga revisorerna i revisionsreglementet att göra det.

Kommunmedlemmarna har ett intresse av att den kommunala verksamheten bedrivs på ett säkert och effektivt sätt inom de ramar som lagar och fullmäktige anger. Revisorerna ska beakta kommunmedlemmarnas intressen och tillse att det finns fungerande kontaktvägar mellan medlemmarna och den kommunala verksamheten.

En kommunrevisor är inte automatiskt revisor i de kommunala bolagen. Det är däremot möjligt att företa s.k. samordnad revision för kommunen och dess bolag. Det innebär att samma personer väljs till revisorer i de kommunala bolagen och i kommunen. Syftet med samordningen är att möjliggöra styrning och insyn i bolagen vilket är nödvändigt eftersom kommunen bär det yttersta politiska och ekonomiska ansvaret för bolagens verksamhet. Den samordnade revisionen medför en öppenhet i informationsflödet inom hela den kommunala koncernen vilket är en förutsättning för en bra koncernrevision. Den tystnadsplikt som gäller för

bolagsrevisorerna kan undantas kommunens revisorer genom beslut av fullmäktige och bolagsstämma. I de kommunala bolagens verksamhet står lokala samhällsintressen och inte vinstintressen i förgrunden. Det är kvaliteten på de nyttigheter och tjänster som bolaget producerar som är viktigast. Kommunens revisorer ska kontrollera att kommunen utövar verklig ledning av bolaget och att de lokala samhällsintressena beaktas.

Revisorerna är ett fristående kommunalt organ. Revisorerna ska undvika situationer där tilltron till granskningens objektivitet kan bli lidande. De kan delta i sina partigrupper men måste behålla sin oberoende ställning i förhållande till rent partipolitiska intressen.

Revisorernas etiska ställningstaganden ska styras av saklighet och opartiskhet. Inom den privata revisionen finns Föreningen Auktoriserade Revisorer som har fastställt etikregler för revisorer. Dessa regler gäller inte för kommunala revisorer. Principen om kommunalt självstyre hindrar att det på motsvarande sätt fastställs centrala regler för kommunal revision. Det bör dock observeras att regeringsformen innehåller krav på att revisorerna iakttar saklighet och opartiskhet i sitt arbete.

Revisionsprocessen[90]

Med revisionsprocessen avses förutsättningarna för och alla samverkande åtgärder som behövs för att revisionsuppgiften ska kunna genomföras.

Följande huvudområden utgör bas för revisionsprocessen:

– *Väsentlighet och risk*	Grunden för prioriteringarna inom revisionsarbetet
– *Planering*	Underlag för resursbehov och revisionsåtgärder
– *Revisionsinriktning*	Helhetssyn på den kommunala verksamheten
– *Förvaltningsrevision*	Bedömning av verksamhetens effektivitet
– *Redovisningsrevision*	Bedömning av verksamhetens räkenskaper
– *Intern kontroll*	Bedömning av verksamhetens säkerhet
– *Rapportering*	Revisorernas överföring av revisionserfarenheterna

Revisorernas resurser räcker inte för att fullständigt granska all verksamhet. Det krävs därför att prioriteringar görs och dessa ska alltid utgå från kriterierna *väsentlighet* och *risk*. I väsentlighetsbegreppet ingår i första hand betydelsen av verksamheten. Med betydelse avses då främst nyttan för mottagarna, den ekonomiska omfattningen och verksamhetens ekonomiska känslighet. I riskbegreppet ingår en bedömning av vilka väsentliga

[90] Framställningen bygger på Kommunförbundens rek s. 13–26.

fel som kan uppstå i verksamheten. För att revisorerna ska kunna identifiera och lokalisera riskerna krävs stor kunskap om den kommunala verksamheten. Bedömningen av väsentlighet och risk bygger till stor del på kunskap om verksamheten och omvärldsförändringar som t.ex. befolkningsförändringar och förändringar i lagstiftningen.

Planering är nödvändig för en effektiv revision och det är fullmäktiges ekonomiska ram som styr revisorernas planering av arbetet. Revisorerna planerar för såväl hela uppdraget under mandatperioden som enskilda granskningar. Planeringsarbetet innefattar också att mål och granskningsmetoder för revisionsarbetet fastställs. Revisorerna ska följa upp att deras förslag till förändringar av verksamheten genomförs.

Revisionsinriktningen styrs i huvudsak av 9:7 KL som säger att revisorerna granskar i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet som bedrivs inom styrelsens och nämndernas verksamhetsområde. Kommunallagen reglerar inte revisionen i detalj. Det är revisionsreglementet som ger fullmäktige en möjlighet att styra revisionen och anpassa den till de särskilda behov som finns inom kommunen. Revisorerna ska granska den kommunala koncernredovisningen som ingår i årsredovisningen. De ska även granska förvaltade fonders verksamhet och redovisning.

Förvaltningsrevisionen syftar till att undersöka om verksamheten bedrivs i enlighet med uppställda mål och på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och att styrningen, uppföljningen och utvärdering är tillräckliga. För att få en effektiv kommunal verksamhet finns kriterier på vad som ska anses vara effektiv förvaltning. En sådan förvaltning bör t.ex. ha klara mål, god intern kontroll, aktiv styrning, hålla sig inom sina ekonomiska ramar. Redovisningen ska vara korrekt och följa god redovisningssed.

Redovisningsrevisionen syftar till att granska om redovisningen har utförts enligt god redovisningssed. I detta ingår att undersöka om de löpande och årliga räkenskaperna är rättvisande och om nämndernas kontroll är tillräcklig. Underlag för den goda redovisningsseden utgörs av det förslag till reglemente som kommunförbunden har utgivit samt de uttalanden som görs av Referensgruppen i redovisning. Revisorerna granskar årsredovisningen från två aspekter – intern kontroll och substans. Den interna kontrollen ska fungera på avsett sätt och innehållet, substansen, i resultat- och balansposter ska vara korrekt. Revisorerna granskar kommunens medelsförvaltning som ska tillgodose kravet på både god avkastning och betryggande säkerhet.

Revisorerna granskar den *interna kontrollen* som nämnderna byggt upp. Varje nämnd har ansvaret för utformningen av sin interna kontroll och revisorerna ska pröva om den ligger på en tillräcklig nivå. Kriterierna väsentlighet och risk utgör grunden för revisorernas granskning. Nämnder-

nas kontroll ska förebygga att fel uppstår, hindrar att fel genomförs, upptäcker om fel har begåtts mot fastställda handlingsregler och om resurserna inte används effektivt. Särskilt ska uppmärksammas verksamhet där det finns risk för oegentligheter eller mutor, t.ex. upphandling, medelsförvaltning och dataverksamhet.

Rapportering från revisorerna till fullmäktige, styrelse och nämnder är en väsentlig del av revisionsverksamheten. Revisorerna ska dokumentera sina granskningar och fortlöpande rapportera så att en dialog kan föras med de granskade verksamheterna. Språket i rapporterna ska vara entydigt och framställningen saklig. Revisorerna ska lämna en revisionsberättelse till fullmäktige. Där ska bl.a. anges om ansvarsfrihet ska beviljas eller inte. Det är viktigt att revisorerna är klara över vilka kriterier som gäller för avstyrkande av ansvarsfrihet. Exempel på sådana är handlande som är både oförsvarligt och som vållar kommun eller landsting ekonomisk förlust, framkomna brister som är väsentliga och allvarliga för kommunens effektivitet, måluppfyllelse och/eller ekonomi och där rättelse ej skett. Om fullmäktige vägrar ansvarsfrihet får fullmäktige besluta om att väcka skadeståndstalan. Revisorerna bör inte lämna ut uppgift om särskild granskning innan berörd part har fått tillfälle att yttra sig. Det är viktigt att så sker innan allmänheten får del av uppgifterna. Kritiken ska vara stödjande och framåtsyftande. Om granskningen tyder på att brott begåtts ska nämnden i samråd med revisorerna vidta åtgärder för att skydda kommunen och dess tillgångar.

En sammanfattning ger en rad särskilda faktorer som är karaktäristiska för kommunrevisionen:

- Det kommunala självstyret är väsentligt och innebär bl.a. att centrala regler för kommunal revision inte kan fastställas. I förlängningen betyder det att god kommunal revisionssed har en unik innebörd i varje enskild kommun.
- FAR:s etikregler har ingen relevans. Det kan tyckas naturligt då dessa avser revision av företag. De borde dock kunna ge viss ledning då de flesta av dessa regler kan appliceras på revision i allmänhet. Ett behov av centralt fastställda etikregler torde finnas. Sådana regler fungerar stärkande på revisionens oberoende.
- RF:s stadgande om saklighet och opartiskhet är styrande för revisorerna.
- Kommunmedlemmarnas intressen ska beaktas vid revisionen.
- Revisionen är indelad i redovisningsrevision och förvaltningsrevision. Det förstnämnda är den klassiska revisionsuppgiften medan den sistnämnda har en unik innebörd i kommunala sammanhang. Denna indelning är av väsentlig betydelse för kommunrevisionen och i viss mån styrande för verksamheten. Laglighetsgranskning

ingår i revisionsuppgiften även om inte det är explicit uttryckt i lagtexten.
- Kriterierna "väsentlighet" och "risk" är styrande för revisionen både i planering och utförande.
- Det är väsentligt att revisorerna är införstådda med de kriterier som gäller för avstyrkande av ansvarsfrihet. Detta tyder på att det inte ligger i varje revisors egna bedömning, vissa objektiva omständigheter bör föreligga.

Sammantaget får sägas att skriften innehåller få konkreta rekommendationer. Att påstå att den speglar god kommunal revisionssed i praktiken är svårt. Det påpekas också att centralt utfärdade rekommendationer inte är förenliga med det kommunala självstyret, vilket möjligen förklarar bristen på konkretion.

7.3.3. Finska förhållanden, det finska kommunförbundets rekommendation om god offentlig revisionssed

Det finska systemet skiljer sig från det svenska även om grunden är densamma.[91] I Finland kan det kommunrevisionella systemet sägas bestå av två nivåer: revisionsnämnden och OFR-revisorerna. Den faktiska revisionen utförs av de sistnämnda medan nämnden har det övergripande ansvaret. Arbetsfördelningen är lagstadgad. I 71 § FiKL anges att revisionsnämnden ska organisera granskningen av förvaltning och ekonomi, bereda ärenden avseende denna granskning samt bedöma huruvida fullmäktiges mål för verksamheten och ekonomin uppnåtts. I 73 § FiKL stadgas OFR-revisorernas uppgifter, vilka består i att utföra själva granskningen av förvaltning, bokföring och bokslut. Vidare är revisorerna är skyldiga att följa revisionsnämndens anvisningar.[92]

För OFR-revisorerna, dvs. revisorer verksamma inom offentlig verksamhet med en särskild examen, finns centralt utfärdade rekommendationer för god offentlig revisionssed. Rekommendationerna sammanställs och utfärdas av en samarbetsgrupp för offentlig ekonomi och publiceras av det finska kommunförbundet.[93] De utgivna rekommendationerna torde ha i princip samma rättsliga status i Finland som de av kommunförbunden utgivna rekommendationerna i Sverige. Förekomsten av en särskilt utbildad revisorsgrupp, OFR-revisorer, skapar dock andra förutsättningar för kommunrevisionen i Finland.

[91] Se avsnitt 5.4. för en kort genomgång av det finska kommunalrättsliga systemet.
[92] Såvida de inte, enligt 73 § 2 st. FiKL, står i strid med lag, kommunens instruktioner eller god revisionssed.
[93] Se Harjula/Prättälä s. 451.

I 73 § FiKL stadgas bl.a. att revisorerna ska med iakttagande av god revisionssed granska räkenskapsreiodens förvaltning, bokföring och bokslut. Den goda revisionsseden är styrande för revisorernas verksamhet.[94] God revisionssed är att betrakta som sedvanerättslig praxis och innebär att revisionen ska utföras på ett sätt som överensstämmer med den revisionspraxis omsorgsfulla yrkesrevisorer i allmänhet iakttar. Revisionssedens rättsliga status innebär att den går före även fullmäktiges och revisionsnämndens särskilda anvisningar. Det är emellertid den enskilde revisorn som bedömer anvisningarnas överenstämmelse med rekommendationerna.[95]

En kort genomgång av de finska rekommendationerna avseende god offentlig revisionssed följer nedan.

Tillämpningsområdet för rekommendationerna

Rekommendationen är i första hand avsedd för yrkesrevisorer som fungerar som externa revisorer inom den offentliga förvaltningen dvs. stats- och kommunalförvaltning. Inriktningen är yrkesrevisorer vars uppdrag har karaktär av extern revision. Med extern revision avses sådan som betjänar den högsta ledningen utanför den granskade organisationen, i en kommun är det fullmäktige.[96] Förutom rekommendationerna ska andra normer som gäller i det reviderade organet tillämpas exempelvis de aktiebolagsrättsliga normerna. Den offentliga revisionsseden har därvidlag en underordnad roll.[97]

Revisionens ändamål

Revisionens uppgift är att granska och bedöma den organisation som revideras samt genom att rapportera sina iakttagelser tillgodose den högsta ledningens behov av information. Till revisors uppgift hör även att befrämja den allmänna tillförlitligheten i den offentliga förvaltningens skötsel av ekonomin och redovisning. Revisorernas bedömning sker på grundval av de mål som den högsta ledningen ställt upp.[98]

Revisionen ska genomföras effektivt. Detta förutsätter att granskningsåtgärderna och deras inriktning är väl avvägda. En av grunderna för denna effektivitetsbedömning är ledningens behov av information. Exempelvis har inte bokslutet lika stor betydelse i offentlig förvaltning som i företagsverksamhet och revisionen bör därför inriktas på redovisningen i stort.

[94] Harjula/Prättälä s. 437.
[95] Harjula/Prättälä s. 453.
[96] Med intern revision avses sådan revision som är ett redskap för redovisningsenhetens egen ledning t.ex. ledningen för ett ämbetsverk. Se Finska rek. s. 7. I en kommun torde det motsvara ledningen för viss förvaltningsgren dvs. den kommunala nämnden.
[97] Finska rek. s. 7 f.
[98] Finska rek s. 9 f.

Den information som revisionen producerar ska vara väsentlig, tillförlitlig och användbar.[99]

Vid revision granskas bl.a. *"huruvida verksamheten ger resultat, redovisningens nivå motsvarar behovet av uppgifter för att styra verksamheten, man beaktar lagar och överenskomna verksamhetsprinciper, sköter egendomen förvaltning, garderar sig mot risker i verksamheten samt reagerar på förändringar i verksamhetsmiljön"*.[100]

Revisionen kan inte kritisera den högsta ledningen i andra fall än då brister i beredning eller verkställighet föreligger. Även då mål inte satts upp för verksamheten eller då målen är förenade med brister kan viss kritik framföras. Revisionen bör även beakta medborgarnas eller kommuninvånarnas intressen. Även andra parters intressen kan beaktas, exempelvis avtalsparter eller staten, även om det inte ligger i samfundets intresse.[101]

Revisionsetik

Revisionen ska vara oberoende, tillförlitlig och opartisk. Revisorerna får inte låta sina avgöranden påverkas av oväsentliga yttre faktorer utan de ska grunda sig på omsorgsfull granskning och objektiv utvärdering. Tillförlitlighetskravet innebär att revisionsverksamheten ska präglas av *"stabil anda och moral"*.[102] Iakttagelser ska framföras sakligt och i neutral ton. Revisorerna bör inte utan orsak delge utomstående ens sådana uppgifter som blivit offentliga. Granskningsrapporterna ska delges den högsta ledningen som ska ansvara för informationen utåt.[103]

Oberoendet ska vara både formellt och sakligt. Jävsliknande situationer bör därför undvikas. Revisionen kan inte vara oberoende i förhållande till den högsta ledningen men väl till enskilda politiska grupperingar. Om en revisor utför konsultuppdrag och deltar i annat arbete är det väsentligt att objektiviteten beaktas. Revisorn ska inte delta i beredningsarbete som han sedan ska granska.[104]

Revisorns ansvar är i första hand begränsat till de uppgifter som ankommer på denne. Revisorskollegiet ansvarar för den totala granskningsverksamheten vilket bl.a. innebär ett ansvar för att resurserna används på ett optimalt sätt och att rapportering utförs både till det granskade organets ledning och till den högsta ledningen. Vid uppdagat missbruk och

[99] Finska rek. s. 11 f. För en närmare diskussion kring väsentlighet, tillförlitlighet och användbarhet se rek. s. 12 f.
[100] Finska rek. s. 10.
[101] Finska rek. s. 13 f. Med samfund avses organet i sin helhet exempelvis kommunen.
[102] Finska rek. s. 15.
[103] Finska rek. s. 16.
[104] Finska rek. s. 19.

oegentligheter bör revisorn även undersöka om det finns brister i den interna kontrollen som ökat risken för sådana händelser.[105]

Rätt att erhålla uppgifter

Revisorerna har en omfattande lagstadgad rätt att erhålla uppgifter i samband med granskningen. Insamlingen av uppgifter bör ske utifrån revisionsintresset. Det är revisorn och inte den granskade enheten som avgör om uppgifter är betydelselösa eller ej. Om tillgången till uppgifter av någon anledning är begränsad ska detta påtalas i revisionsberättelsen.[106]

Revisionsprocessen

Revisionen ska sträva efter att förverkliga ändamålet med granskningsverksamheten med iakttagande av god offentlig revisionssed samt övriga normer och målsättningar. Iakttagelser som tas upp i rapporter och revisionsberättelser ska vara väl underbyggda. Verksamhetens betydelse och eventuella risker i verksamheten ska beaktas vid revision så att insatserna kan styras dit de behövs. Revisorn bör i första hand se till verksamhetens resultat och i andra hand till de valda metoderna. Om metoderna innehåller riskmoment eller har negativa bieffekter bör emellertid detta påpekas.[107]

Revisorerna ska avge utlåtande om huruvida bokslutet kan godkännas. Väsentliga faktorer är då bl.a.:

- om bokslutet härletts ur bokföringen enligt gällande bestämmelser och principer
- den siffermässiga riktigheten
- bokföringsprinciperna iakttagits och inte ändrats från föregående år
- att alla faktorer som beskriver verksamhetens resultat och övriga väsentliga faktorer redovisats tillräckligt tydligt så att beslutsfattarnas och övriga intressegruppers informationsbehov är tillgodosett.[108]

Rapporteringen innebär att väsentlig och tillförlitlig information om vad som framkommit vid revisionen förmedlas till den högsta ledningen, granskningsobjektet och övriga parter. Rapporten ska inte innehålla yrkanden om straff. Det är den högsta ledningen som ytterst beslutar om vad som behöver åtgärdas dvs. om en omständighet lämnas utan åtgärd av ledningen bör inte revisionen på denna grund underlåta att rapportera liknade omständighet som återkommer. Om revisionen saknar belägg för viss omständighet kan den trots detta rapporteras. Det ska då ske så att osäkerhetsfaktorn blir tydlig.[109]

[105] Finska rek. s. 22–24.
[106] Finska rek. s. 25 f.
[107] Finska rek. s. 28–30.
[108] Finska rek. s. 30.
[109] Finska rek. s. 40–44.

En summering av rekommendationen visar att stor vikt fästs vid revisionens trovärdighet. Oberoendet understryks, rapporteringens väsentlighet och tillförlitlighet poängteras särskilt. Vidare anges revisionens effektivitet vara av vikt samt revisorernas ansvar för detta. Förhållandet till företagen kommenteras inte särskilt. Då offentlig revisor reviderar sådan privaträttsligt reglerad verksamhet ska den goda revisorssed som där råder iakttas.[110]

7.3.5. God kommunal revisionssed, några synpunkter

Lokutionen "god revisionssed" återfinns i 9:7 KL och används där för att ange omfattningen av den kommunala revisionen. Någon närmare ledning vad god revisionssed enligt KL, fortsättningsvis god kommunal revisionssed,[111] innebär är svårt att få. Förarbetena till KL innehåller mycket lite information därvidlag. Lokutionen infördes i KL efter förslag från KU varför propositionen saknar informativa uttalanden.

> Detta diskuteras helt kort i propositionen: *"Vi är inte beredda att föreslå en bestämmelse att revisionen skall utföras enligt god revisionssed eller god kommunal revisionssed. De förtroendevalda revisorerna bör i stället helt fritt kunna få prioritera utnyttjandet av sina resurser så att granskningen blir så bra som möjligt mot bakgrund av de krav som lagen ställer upp."*[112] Lagförslaget i propositionen har i den här delen följande utseende: *Revisorerna granskar all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden.* Omfattningen av granskningen berörs inte i förslaget.

KU:s införande av "god revisionssed" i lagtexten genomförs utan egentlig motivering eller analys. Där uttrycks endast att begreppet "god revisionssed" är föränderligt och inte har samma betydelse i kommunalrättsliga sammanhang som bolagsrättsliga.[113] Förändringen av lagtexten, med innebörd att granskningen ska utföras i den omfattning som följer av god revisionssed, torde vara att se som en rättslig uppstramning och ytterligare reglering av den kommunala revisionen i förhållande till det tidigare lagförslaget. Vad KU åsyftat med denna förändring är emellertid oklart och det är märkligt att denna relativt omfattande förändring av lagtexten inte åtföljs av en rättslig analys eller ytterligare motivering. Om "god revisionssed" ska vara till ledning

[110] Finska rek. s. 8.
[111] Begreppet "god kommunal revisorssed" används i äldre doktrin. Frieberg framhåller att kommunallagens stadganden om kommunal revision bör tolkas *"i överensstämmelse med god, kommunal revisorssed"*. Frieberg 1963 s. 862. Den närmare innebörden av begreppet delges emellertid inte läsaren.
[112] Prop. 1990/91:117 s. 126.
[113] Se 90/91:KU 38 s. 57.

för kommunrevision är det nödvändigt att fylla begreppet med innehåll. Det kan göras på en rad olika sätt, exempelvis kan varje kommun utveckla en egen revisionssed. Eftersom auktoritativa källor saknas angående begreppets betydelse är det svårt att hävda att ett specifikt revisionellt förfarande strider mot god revisionssed. KU:s förändring av lagtexten innebär då i praktiken ingen ändring och revisorerna har möjlighet att fritt utnyttja resurserna vid granskningen vilket är i enlighet med propositionens förslag.[114] Det torde emellertid inte vara i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner.

Viss ledning angående den goda kommunala revisionsseden finns att få genom kommunförbundens rekommendation som tidigare redovisats. De konkreta påståenden som de svenska kommunförbundens rekommendation innehåller är huvudsakligen dessa:

- Väsentlighet och risk är styrande för revisionen.
- 1:9 RF ska iakttas av kommunrevisorerna.
- Laglighetsgranskning ingår i revisorernas uppgift.[115]

I övrigt är bristen på konkreta uttalanden slående, vilket innebär att rekommendationen knappast ger särskilt mycket ledning för den verksamme kommunrevisorn.[116] I dessa delar är dock rekommendationen tydlig. De tre påståendena visar att kommunrevisionen har beröringspunkter med bolagsrevision. Väsentlighet och risk samt laglighetsgranskning är väsentligt även i bolagsrevisionella sammanhang. Att då kategoriskt ta avstånd från FAR:s rekommendationer är olyckligt. Eftersom revisionsverksamheten i vissa delar är likartad[117] finns det anledning för kommunrevisionen att ta intryck av den relativt välutvecklade revisionssed som återfinns inom bolagsrevisionen.[118]

En jämförelse mellan den finska och den svenska rekommendation visar bl.a. att den förstnämnda innehåller konkreta rekommendationer som syftar till att upprätthålla revisionens trovärdighet och oberoende. Detta nämns helt kort i den svenska rekommendationen. Där sägs endast att kommunrevisorerna ska förhålla sig oberoende till de parti-

[114] Se prop. 1990/91:117 s. 126.

[115] Kommunrevisionsutredningen är av en annan uppfattning och menar att lagligheten i verksamheten ska prövas av förvaltningsdomstolar och JO. Se SOU 1998:71 s. 108. Denna allmänna kluvenhet inför frågan om revisionens granskning av lagligheten i förvaltningen visar tydligt bristen auktoritativa källor avseende den goda kommunala revisionsseden. Diskussioner och förslag har förts och framförts av en rad utredningar och detta avvisande av laglighetsgranskningen är det senaste. Se bl.a. SOU 1993:90 s. 178 och SOU 1996:169 s. 131.

[116] Notera dock att den svenska rekommendationen riktar sig till de förtroendevalda revisorerna medan den finska har OFR-revisorerna som målgrupp.

[117] Se avsnitt 8.5. om skillnader och likheter.

[118] Se även Anjou 1994 s. 46. Han framför där en liknande uppfattning.

politiska intressena. Det finska systemet, med särskilt utbildade revisorer, OFR-revisorer, som utför själva revisionen, skiljer sig väsentligt åt från det svenska. Detta innebär en fördel ur trovärdighets- och oberoendesynvinkel vilket kan förklara rekommendationernas innehållsmässiga skillnader.

"God revisionssed" betyder något annat i KL än i associationsrättslig lagstiftning. Att närmare söka fastställa vad begreppet innehåller låter sig knappast göras. Inte ens genom att studera en stor mängd faktisk kommunal revisionsverksamhet går det att fastställa begreppet. Det krävs något ytterligare än en stor mängd empiriska fakta representerande kommunal revisionssed. Någon måste bedöma vad som ur detta material är att beteckna som *god* kommunal revisionssed. Allt som kommunrevisorerna företar sig är självfallet inte god revisionssed. Ett organ motsvarande FAR eller Revisorsnämnden saknas idag. Självfallet kan kommunrevisors agerande på något sätt komma under domstols bedömning.[119] Domstolen kan dock svårligen bedöma revisors åtgärd p.g.a. stridande mot god revisionssed enligt KL. God kommunal revisionssed har ett normativt värde p.g.a. sin plats i 9:7 KL. Svårigheten att fylla begreppet med innehåll gör dock att det är svårt att tillämpa i rättsliga sammanhang.

Det har i doktrinen påpekats att den goda kommunala revisionsseden borde ta intryck av den utvecklade revisionssed som finns både inom bolags- och statsrevisionen.[120] Naturligtvis kan det finnas ett värde däri. Avsaknaden av en kodifierad kommunal revisionssed medför problem och att utnyttja den relativt välutvecklade revisorssed som finns på andra områden är en genväg. Det är dock väsentligt att kommunrevisionens särart beaktas vid ett sådant utnyttjande. Exempelvis har förvaltningsrevision en annan innebörd inom bolagsrevision än i kommunrevision.[121] Det är dock anmärkningsvärt att det snart sju år efter senaste kommunallagens ikraftträdande saknas dokumenterad kodifierad god kommunal revisionssed.[122]

[119] Exempelvis kan frågan om kommunrevisors ansvar och skadeståndsskyldighet komma att prövas av allmän domstol.
[120] Se Anjou 1994 s. 45. Där påpekas också vikten av att bevara särarten hos varje typ av revision.
[121] Den ökade konkurrensen på kommunrevisionens område där ett flertal privata revisionsföretag vanligen verksamma inom företagsrevisionen även reviderar kommunal verksamhet kan innebära att de företagsrevisionella influenserna på kommunrevisionen kommer att bli allt starkare.
[122] Det förtjänar dock att påpekas att undersökningar visar att flertalet kommunrevisorer menar att de utför granskningen enligt god revisionssed i KL:s mening. Se Starevs undersökning 13. Eftersom det saknas sådan dokumenterad revisionssed är det förhållandet att beteckna som lovvärt men mycket märkligt.

7.4. Revision och kommunal myndighetsutövning

7.4.1. Inledning

I 9:8 KL stadgas att ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild inte får granskas. De bakomliggande skälen till denna inskränkning av granskningsområdet ska synas närmare. Eftersom revisionsinstitutet fyller en viktig granskningsfunktion och är ett för den kommunala demokratin väsentligt kontrollinstrument måste lagstiftaren rimligen ha goda skäl för att utesluta viss verksamhet från granskningen. Dessa skäl ska under framställningens gång återges och analyseras.

Det finns emellertid undantag från detta granskningsförbud. Det uttrycks i lagtexten så att ärenden som innefattar myndighetsutövning får granskas dels från allmänna synpunkter och dels i sådana fall då handläggningen av ärendet orsakat kommunen skada. Den närmare innebörden av granskningsförbudet och dess undantag ska här diskuteras.

Omfattningen av granskningsförbudet anges med lokutionen "myndighetsutövning mot enskild". För att närmare kunna ange gränserna är det därför nödvändigt att syna innebörden av detta närmare. Innan diskussionen kring den kommunala revisionen förs vidare redogörs för begreppet "myndighetsutövning" och då särskilt i kommunalrättsliga sammanhang.

7.4.2. Begreppet "myndighetsutövning" i kommunallagen

Begreppet *"myndighetsutövning"* återkommer på ett antal ställen i KL. Exempelvis i 3:16 då det handlar om att överlämna uppgift till privaträttsligt subjekt. Denna möjlighet är inskränkt då det rör sig om myndighetsutövning. 4:21 ger ett annat exempel. Där rör det sig om nämndledamots skyldighet att rösta i ärenden som rör myndighetsutövning. Exemplen visar att då myndighetsutövning föreligger är ofta förfarandet ett annat än i normalfallet. KL ger intrycket av att myndighetsutövning skulle vara något särskilt viktigt. Vad innebär då myndighetsutövning? Förarbetena till KL ger inte närmare upplysning därom. I propositionen sägs att det är svårt att avgöra om ett ärende utgör myndighetsutövning. Ett tecken kan vara att beslutet i ärendet kan överklagas med förvaltningsbesvär. I övrigt sägs det att ledning får

sökas i andra lagar, främst förvaltningslagen.[123] Begreppets betydelse får således sökas på annat håll än i KL och dess förarbeten.

I regeringsformen används *myndighetsutövning* i 11:6. Stadgandet anger de fall då överlämnande av förvaltningsuppgift till privata rättssubjekt kräver lagstöd. Vidare används begreppet i 11:7, där förvaltningsmyndigheternas självständighet uttrycks.[124] I förarbetena uttrycks att i båda stadgandena ska innebörden av *myndighetsutövning* vara densamma som i 3 § i 1971 års förvaltningslag.[125] RF:s terminologi bygger i den delen på äldre förvaltningslagstiftning.[126]

I förvaltningslagen[127] används *myndighetsutövning* på ett antal ställen dock utan att det definieras i lagen.[128] För att finna en beskrivning som ger en allmän uppfattning av begreppet får man söka i 1971 års förvaltningslag. Där sägs att vissa bestämmelser gäller endast om det är frågan om *"utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande"*. Enligt motiven sägs myndighetsutövningen ytterst vara ett uttryck för samhällets maktbefogenheter gentemot medborgarna. Denna befogenhet måste vara grundad på lag eller på annat sätt kunna härledas ur bemyndiganden från de högsta statsorganen.[129] Till myndighetsutövning hör främst sådan offentlig verksamhet då myndigheter bestämmer om ingrepp i enskildas frihet eller egendom eller då enskilda åläggs skyldigheter. Själva beslutet att ålägga någon att göra eller underlåta att göra något är följaktligen myndighetsutövning men också den faktiska åtgärden som innebär ingrepp i den enskildes rättssfär tillhör kategorin.[130] Även ett stort antal gynnande beslut faller in under *"myndighetsutövning"*. Beslut om olika typer av verksamhetstillstånd, till exempel tillstånd att sälja rusdrycker, och beslut om utgivande av bidrag, till exempel socialbidrag, betraktas som utövande av myndighet. Enligt motiven står den enskilde i ett beroendeförhållande till det allmänna som utövar makten att gynna vissa medborgare. På det viset ses beslutet som myndighetsutövning.[131] Enligt Strömberg är det avgörande att de *"gynnande besluten fattas med*

[123] Prop. 1990/91:117 s. 220.
[124] Denna självständighetsprincip är central i svensk förvaltningsrätt. Se Strömberg 1997 s. 66.
[125] SFS 1971:290. Se prop. 1973:90 s. 397.
[126] För en utförlig diskussion om begreppets betydelse i RF se Marcusson 1989 s. 172–175.
[127] SFS 1986:223
[128] Se t.ex. 14–18 §§ FörvL
[129] SOU 1968:27 s. 137 f.
[130] Strömberg 1997 s. 19 f.
[131] SOU 1968:27 s. 136 f.

tillämpning av offentligrättsliga författningsbestämmelser, som begränsar myndigheternas handlingsfrihet".[132]

En stor del av myndigheternas verksamhet betraktas inte som myndighetsutövning. Hit hör allmänna råd, upplysningar till enskilda och liknande uttalanden som ej är bindande samt faktisk verksamhet som inte innebär tvång för den enskilde, till exempel undervisning. Verksamhet som myndigheter bedriver i egenskap av privaträttsligt subjekt, t.ex. fastighetsägande, tillhör inte heller begreppet. Beslut som enbart innebär tillämpning av avtal eller privaträttsliga regler ska inte betraktas som myndighetsutövning och det gör att gränsdragningen mellan offentliga och privaträttsliga regler är mycket viktig.[133]

Myndighetsutövning i den kommunala verksamheten är vanlig. De specialförfattningar som reglerar en stor del av verksamheten innehåller ofta stadganden som ger kommunen rätt och skyldighet att utöva myndighet mot den enskilde.[134] Det är t.ex. klart att beslut om att utge socialbidrag, vägra byggnadstillstånd eller omhänderta barn är myndighetsutövning. För den aktuella nämnden torde det vara uppenbart. Inom den specialreglerade delen av verksamheten återfinns således en mängd ärenden som är att beteckna som myndighetsutövning. Inom den enbart kommunallagsreglerade delen av kommunens verksamhet är läget mer oklart. Är t.ex. beslut om föreningsbidrag myndighetsutövning? Den förening som söker bidrag ansöker om en förmån och befinner sig då i en beroendeställning i förhållande till kommunen. Enligt ovan angivna kriterier är situationen lik myndighetsutövning. Ett av kriterierna är dock att beslutet fattas med stöd av offentligrättsliga författningsbestämmelser. Att kommunallagen är en offentligrättslig författning torde stå klart. Trots det är inte beslut om förmåner fattade med enbart stöd i den allmänna kompetensregeln i kommunallagen, vilket föreningsbidrag är, att betrakta som myndighetsutövning.[135] Kommunallagens allmänna kompetensregel är således inte den typ av offentligrättsliga normer som avses i förarbetena till t.ex. för-

[132] Strömberg 1997 s. 20.
[133] Strömberg 1997 s. 20.
[134] Marcusson 1989 s. 235.
[135] Se exempelvis JO 1988/89 s. 400–403. Fallet rörde sig om kommunala bidrag till lokala studieorganisationer. Felaktigheter hade begåtts i samband med detta och JO undersökte möjligheten att ställa de förtroendevalda till ansvar. Fråga uppkom då om kommunens förfarande vid bidragsfördelning var att se som myndighetsutövning. JO konstaterar att kommunens agerande med stöd av de allmänna kompetensreglerna i KL inte är myndighetsutövning då reglerna inte är tillräckligt preciserade. Se även Marcusson 1989 s. 237 f.

valtningslagen eller brottsbalken.[136] För kommunal verksamhets del blir då slutsatsen att inom den av specialförfattning reglerade delen återfinns den kommunala myndighetsutövningen och inom den enbart kommunallagsreglerade finns sannolikt ingen myndighetsutövning alls.[137] Slutsatsen stämmer med det påstående som görs i propositionen till KL i anslutning till diskussionen om granskningsförbudet. Där sägs att ett tecken på att ett ärende är myndighetsutövning är att beslut som fattas i ärendet kan överklagas med förvaltningsbesvär.[138] Inom den enbart kommunallagsreglerade verksamheten kan inte beslut överklagas genom förvaltningsbesvär. Den besvärsvägen kan, i fråga om kommunala beslut, endast användas då särskild författning medger det.

Genomgången av rättskällorna ger vid handen att begreppet *myndighetsutövning* i kommunalrättsliga sammanhang torde vara densamma som i RF, FL och BrB. Intressant är emellertid att kommunallagens ramlagskaraktär, främst vad gäller kompetensreglerna, medför att myndighetsutövning inte anses föreligga i sådana fall, exempelvis föreningsbidrag, då karaktären av offentlig maktutövning är tydlig. Uppenbarligen befinner sig den bidragssökande i en beroendeställning då bidrag sökes och situationen liknar den som beskrivs i förarbeten till äldre förvaltningslagstiftning som myndighetsutövning dvs. då det allmänna har möjlighet att gynna vissa enskilda.[139] I ett rättspolitiskt perspektiv är det olämpligt att sätta de särskilda regler, exempelvis om kommunikation och motivering i FL, avsedda att höja graden av rättssäkerhet för den enskilde, ur spel i sådana situationer.[140]

[136] Marcusson 1989 s. 235–240 och 244. Frågan var uppe i NJA 1988 s. 26 (Gullspångsfallet) där kommunalt stöd felaktigt utbetalts och JK ville ställa de förtroendevalda till ansvar för detta. HD underkände åtalet då förfarandet inte kunde klassificeras som myndighetsutövning vilket var ett av rekvisiten för tjänstefelsbrottet.

[137] Se dock Marcusson 1989 s. 239, 244. Där framförs synpunkten att då kommunens agerande stöder sig på preciserade förskrifter som *kommunen* utfärdat kan detta möjligen räcka för att klassificeras som myndighetsutövning. Kravet på stöd i offentligrättslig reglering kan då vara uppfyllt.

[138] Prop. 1990/91:117 s. 220.

[139] Se SOU 1968:27 s. 137. Den enskilde befinner sig då i ett beroendeförhållande till det allmänna vilket, enligt utredningen, är karaktäristiskt för myndighetsutövning. Se även resonemanget av JO just vad gäller kommunal bidragsgivning. Där konstateras att den bidragssökande organisationen *"kan i viss mening sägas befinna sig i den för myndighetsutövning i samband med meddelande av gynnande beslut karakteristiska situationen, att den enskildes beroende av myndighetens medverkan konstituerar ett slags "maktställning" för den sistnämnda"*. JO fortsätter vidare och slår fast att det brister i att beslutet inte vilar på sådana offentligrättsliga normer som krävs för att myndighetsutövning ska föreligga. JO 88/89 s. 400.

[140] Notera att beslut om föreningsbidrag endast kan överklagas enligt 10 kap. KL. Domstolen kan inte sätta ett nytt beslut i stället för det felaktiga vilket innebär att möjligheten till sådana kommunala bidrag inte är en utkrävbar rättighet.

7.4.3. Granskningsförbud vid myndighetsutövning

9:8 KL stadgar att revisorerna inte får granska ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild. I sådana ärenden råder granskningsförbud. Två undantag finns från detta förbud. Det första är då handläggningen vållat kommunen ekonomisk förlust. Det andra undantaget är när granskningen sker från allmänna synpunkter.[141]

Förbudet gällde innan KL trädde i kraft men var inte kodifierat.[142] Stadgandet är helt nytt i 1991 års kommunallag. Tidigare fanns inget som reglerade revisorernas förhållande till de specialreglerade nämnderna och det ansågs ge upphov till *"oklarheter, missförstånd och tvister i revisionsarbetet"*.[143] Det diskuterades i förarbeten till 1977 års KL om revisorernas förhållande till de specialreglerade nämnderna skulle kodifieras, men slutsatsen drogs att gränsdragningsproblemen var för svåra.[144] Vid den nya lagens tillkomst sades det att vissa principer hade utvecklats i praxis angående detta problem och att det nu var möjligt att lagfästa dessa.[145] Granskningsförbudet diskuteras inte särskilt ingående i förarbetena och motiven bakom denna inskränkning av revisionsgranskningen anges inte.[146]

Innan det fanns ett lagrum som mer i detalj reglerade revisorernas arbetsuppgifter, rådde en viss oenighet därom. Exakt vad revisorerna kunde granska och uttala sig om var oklart. Diskussionen fördes i doktrinen på femtio- och sextiotalet. Kaijser gjorde i en omfattande artikel ett försök att klargöra den kommunala revisionens gränser.[147] Han konstaterade att *"möjligheterna att via lagtext, lagmotiv, och rättspraxis pejla den kommunala revisionskritikens vidd är mycket begränsade"*[148]. Samma magra resultat erhölls, enligt Kaijser, då rättshistorien och doktrinen konsulterades. Den enda ledtråd Kaijser fann var uttalanden om att kommunens ekonomiska förvaltning ska granskas av revisorerna.[149] Visserligen gjorde Kaijser konstaterandet 1963, men det har giltighet än i dag. Trots att två kommunallagar löst av varandra, 1977 och 1991, har inte denna fråga nämnvärt behandlas i förarbeten eller doktrin. Den mest omfattande analys av revisionens gränser som gjorts är fortfarande Kaijsers från 1963. Han menar att huvudregeln för

[141] Se prop. 1990/91:117 s. 126 f. och SOU 1990:24 s. 209 f.
[142] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 564.
[143] Prop. 1990/91:117 s. 126.
[144] Prop. 1975/76:187 s. 531, 533.
[145] Prop. 1990/91:117 s. 126.
[146] Se t.ex. prop. 1990/91:117 s. 126 där det endast sägs att granskningsförbudet bygger på principer som utvecklats i praxis. Någon närmare förklaring ges dock inte.
[147] Se Kaijser 1963 s. 100 ff. Diskussionen redovisas helt kort på s. 195 ff.
[148] Kaijser 1963 s. 225.
[149] Kaijser 1963 s. 225.

revisionens omfattning är att varje förvaltningsåtgärd som har haft eller kan få betydelse för kommunens ekonomi kan bli utsatt för revisionsgranskning och detta följer av att *"revisionens ultima ratio är skadeståndstalan mot nämndledamöter som vållat kommunen skada"*.[150] Det finns dock ärenden som, enligt Kaijser, är undantagna granskning. Exempel på sådana förvaltningsåtgärder är socialnämnds prövning av förutsättningar för socialbidrag, barnavårdsnämnds prövning om barns omhändertagande, byggnadsnämndens prövning av byggnadslovs beviljande etc. Gemensamt för detta slag av förvaltningsåtgärder är det "dömande" inslaget, den kvalificerade myndighetsutövningen.[151] Han hävdar att det bärande motivet till granskningsförbudets existens är att *"fullmäktige inte via dechargeinstitutet skall kunna både rubba en i specialförfattning fastlagd kompetensfördelning och tillvälla sig en överprövningsrätt som i specialförfattning förbehållits besvärsinstans eller statlig tillsynsmyndighet"*.[152] Det skulle således främst vara en fråga om kompetensfördelning mellan olika kommunala och statliga organ. Han konstaterar vidare att motivet kan mer eller mindre bortfalla då besvärsinstans eller tillsynsmyndighet rättskraftigt avgjort att nämndbeslut är oriktigt. Revisorerna kan då uttala sig i ärendet utan att något organs kompetens träds för när.[153] Då riskerar inte revisorernas uttalande att framstå som en överprövning av ärendet eftersom det redan är avgjort. Kritiken kan då syfta till att nämnden ska uppträda på ett annat sätt i fortsättningen och eventuellt peka ut ansvariga förtroendevalda.[154]

Kaijser menar att revisorerna har möjlighet att avge kritik med generell innebörd inom myndighetsutövningsområdet. Han anför ett exempel då länsstyrelsen, i egenskap av tillsynsmyndighet, kritiserar kommunrevisorerna för kritik av socialnämndens verksamhet. Revisorerna hävdar dock att kritiken endast har generell syftning.[155]

> "I en norrlandskommun fäste revisorerna uppmärksamheten på att kostnaderna för socialhjälp på ett år ökat med 25 procent. Granskningen av

[150] Kaijser 1963 s. 197.
[151] Kaijser 1963 s. 198. Se även Frieberg som menar att det då gällande rättsläget inom skadeståndsrätten, som innebar att kommun inte var skadeståndsskyldig p.g.a. felaktig myndighetsutövning, var ett bärande skäl till granskningsförbudet vid myndighetsutövning. Eftersom kommunen inte kunde bli skadeståndsskyldig var risken för ekonomisk skada mycket begränsad. Rättsläget är idag ett annat.
[152] Kaijser 1963 s. 204.
[153] Kaijser 1963 s. 204 f.
[154] Kaijser menade inte att revisorerna kunde peka ut enskilda förtroendevalda då det är en möjlighet som införts i 1991 års kommunallag. Tidigare var det endast möjligt att klandra hela nämnden.
[155] Se Kaijser 1963 s. 217.

socialnämndens verksamhet hade givit intryck av att socialhjälp i olika former utlämnats slentrianmässigt. Privatbilägare hade fått sina elektricitetsräkningar betalda och erhållit kontantunderstöd. De betalda elektricitetsräkningarna hade ibland varit anmärkningsvärt stora. Länsstyrelsen gav revisorerna en skarp reprimand därför att de kritiserat socialnämndens myndighetsutövning (8 sept. 1959 Västerbotten). Revisorerna försvarade sig med att kritiken inte avsett socialnämndens bedömningar i enskilda vårdfall utan haft generell syftning. Den hade särskilt riktats mot att beslut i många fall fattats med anlitande av delegationsformer som inte författningsenligt sanktionerats av fullmäktige. Nämnden hade också underlåtit att periodiskt ompröva hjälpbehoven. Den provkarta på meddelad socialhjälp, som lämnats, hade blott åsyftat att demonstrera riskerna med de anlitade förfaringssätten."[156]

Ett annat fall då Kaijser menar att motivet till granskningsförbudet är kraftigt uttunnat är frågan om kommunen som skadelidande ska bevaka sin rätt vid allmän domstol. Det är rimligt att revisorerna kan initiera en diskussion i fullmäktige om den saken, även om skadan orsakats i samband med myndighetsutövning.[157] Det överenstämmer med dagens reglering. Ett av undantagen från granskningsförbudet är då kommunen lidit ekonomisk skada.[158]

Även Sundberg har diskuterat revisionens omfattning. Sundbergs syn på kommunal verksamhet skiljer sig kraftigt från Kaijsers. Sundberg delar in verksamheten i egenförvaltning och självförvaltning. Egenförvaltningen är av privaträttslig karaktär och omfattar kommunens ekonomiska verksamhet. Den verksamheten bygger på kommunens allmänna kompetens och regleras av kommunallagen.[159] Självförvaltningen är av offentligrättslig karaktär och omfattar den verksamhet som staten ålagt kommunen att utföra. Sundberg menar att det kommunala organet då är att betrakta som ett slags statsorgan. Den verksamheten kan inte härledas ur den allmänna kompetensen och regleras endast av specialförfattningar.[160]

Enligt Sundberg omfattar den kommunala revisionen endast de administrativa organens förvaltning, och det är uppenbart, menar Sundberg, att det endast innefattar den ekonomiska förvaltningen då det bara är i det avseendet som det kommunala organet ansvarar inför

[156] Kaijser 1963 s. 217 f. Kaijser är dock tveksam över om inte revisorerna i fallet gått för långt då en rad exempelfall redovisas. Kritiken borde, enligt Kaijser, hållits på ett generellt plan.
[157] Kaijser 1963 s. 204 f. Initierandet kan endast utföras via revisionsberättelsen.
[158] Se 9:8 KL.
[159] Se Sundberg 1964 s. 35 f.
[160] Se Sundberg 1964 s. 36 f.

kommunen. Den statligt reglerade verksamhet som bedrevs fick inte granskas, där var nämnden ansvarig inför staten och dess myndigheter. Sundberg ger sedan exempel på verksamhet som inte får granskas av de kommunala revisorerna, verksamhet som med modern terminologi skulle betecknas som myndighetsutövning.[161] Sundberg resonerar inte i termer av myndighetsutövning. Han konstaterar endast att kommunens revisorer inte får granska kommunala organ i deras roll som *självförvaltningsorgan.* Orsaken till detta granskningsförbud är att självförvaltningsorganen utför uppgifter åt staten och är därför endast ansvariga inför staten.[162] Det är en logisk följd av den indelning av den kommunala verksamheten som Sundberg gör och har ingenting med verksamhetens art att göra. Även om självförvaltningen till stora delar innefattade vad modern terminologi betecknar som myndighetsutövning var det väsentliga att staten var huvudman. Verksamheten var därför, enligt Sundberg, ointressant för kommunens revisorer.

Sundberg ställer sålunda upp ett granskningsförbud för den kommunala revisionen då en kommunal nämnd fullgör uppgift som självförvaltningsorgan. Nämnden är då endast ansvarig inför staten. Från denna regel finns, enligt Sundberg, två undantag. Det ena är då nämndens ledamöter gjort sig skyldiga till tjänstefel och därigenom orsakat kommunen skada. Revisorerna har då rätt att se till att kommunens intressen bevakas t.ex. med en skadeståndstalan mot skadevållaren. Det andra undantaget är då en mer omfattande granskning föreskrivs i författning.[163] Det sistnämnda undantaget saknar intresse då det i dagens lagstiftning saknas sådana för revisionen befogenhetsutvidgande författningar. Av intresse är däremot att Sundberg anser att redovisningsrevision[164] inte får bedrivas inom området för granskningsförbudet vilket Kaijser anser vara en självklarhet. Det är dock i konsekvens med Sundbergs syn att kommunens revisorer *överhuvudtaget* inte får granska självförvaltningsorganens verksamhet.

Kaijser avlägsnar sig från det privaträttsliga synsättet. Han hävdar

[161] *"Fattigvårdsstyrelsens revisorer få sålunda icke ingå i något bedömande av om fattigvård i ett givet fall borde hava lämnats, barnavårdsnämndens revisorer kunna icke kritisera nämndens åtgärder med avseende å barns omhändertagande, hälsovårdsnämndens revisorer äga ej bedöma, om nämnden bort utdöma en bostadslägenhet eller icke osv."* Sundberg 1964 s. 419.

[162] Som *"organ för statlig lokalförvaltning, är nämnden givetvis allenast ansvarig inför staten och dess myndigheter"*. Sundberg 1964 s. 419.

[163] Se Sundberg 1964 s. 419.

[164] Sundberg använder inte dagens revisionstermer. Redovisningsgranskning benämner han administrativ eller kameral revision. Betydelsen verkar dock vara densamma, se Sundberg 1964 s. 419.

att det är ett orealistiskt sätt att betrakta kommunen.[165] Kaijser delar in den kommunala verksamheten i en oreglerad och en reglerad del. Båda delarna stöder sig på kommunallagen även om den reglerade verksamheten också har stöd i specialförfattningar.[166] Sundbergs och Kaijsers helt olikartade syn på kommunen förklarar till viss del den skillnad som råder i fråga om den kommunala revisionen. Sundbergs syn på kommunen och kommunalrätten är emellertid till stora delar föråldrad. Sundbergs indelning av kommunen och verksamheten i en privaträttslig och en offentligrättslig del är för de flesta kommunalrättsligt sakkunniga idag främmande.[167] Sundbergs uppfattning ger dock en bild av den historiska bakgrunden till granskningsförbudet.

Granskningsförbudet har också behandlats i modern kommunalrättslig doktrin. Riberdahl menar att revisorerna inte får granska ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskild.[168] Det ligger helt i linje med Kaijsers syn på granskningsförbudet. Riberdahl anger vidare två skäl till granskningsförbudets existens:

Det första skälet är att fullmäktige inte har möjlighet att styra nämnderna i enskilda ärenden.[169] Sannolikt avses stadgandet i 11:7 RF som bl.a. säger att kommuns beslutande organ inte får bestämma hur förvaltningsmyndighet dvs. nämnd ska i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller som rör tillämpning av lag. Granskningsförbudet understryker därmed självständighetsprincipen. Det innebär att fullmäktige inte har rätt att styra nämnden i det enskilda ärendet. Principen hindrar emellertid inte att fullmäktige i efterhand kritiserar nämnden för dess agerande i ett enskilt ärende. Sådan kritik kan inte sägas strida mot stadgandet i RF. KL drar upp en arbetsfördelning mellan fullmäktige och nämnderna.[170] Fullmäktige ska besluta i ärenden av principiell vikt och nämnderna i frågor som rör förvaltningen. Inte heller denna fördelning hindrar att fullmäktige med revisionen som instrument granskar nämnderna. I så fall skulle revisionens granskningsfunktion helt falla bort. Den efterhandsgranskning som revisionen utför har tvärtom stöd i KL. Varken RF eller KL

[165] Kaijser 1959 s. 77.
[166] Kaijser 1975 s. 27 f. Se också Marcusson 1992 s. 45–50 där det redogörs för olika betraktelsesätt på kommunal kompetens och verksamhet. Där behandlas, utöver Kaijser och Sundberg, Herlitz' syn på kommunen. Liksom Kaijser menar Herlitz att det är orealistiskt att dela in kommunen i en privaträttslig och en offentligrättslig del. Kommunen bör betraktas som ett offentligrättsligt subjekt bl.a. p.g.a. den kommunala beskattningsrätten.
[167] Se exempelvis Marcusson 1992 s. 119–123.
[168] Riberdahls framställning skrevs innan granskningsförbudet kodifierades.
[169] Riberdahl 1981 s. 224.
[170] Se 3 kap. KL.

hindrar därför att fullmäktige i *efterhand* uttalar sig i enskilda ärenden. Självständighetsprincipen är därmed inget argument för att beskära revisorernas befogenheter.[171] *Det andra* skälet, som Riberdahl framför, till granskningsförbudet är den statliga kontroll som finns på området i form av förvaltningsbesvär och statliga tillsynsmyndigheter.[172] Det är således en fråga om kompetensfördelning mellan statliga och kommunala organ. Den verksamhet som bedrivs är dock utan tvivel att beteckna som kommunal.[173] Kommunrevisorernas granskning kan därför inte ses som en kränkning av kompetensfördelning. De granskar endast verksamheten ur ett kommunalt perspektiv. Vidare kan det tyckas onödigt att revisionen granskar ett område där statlig tillsyn utövas. Den statliga tillsynen strävar emellertid ofta efter att kommunen ska uppfylla vissa förpliktelser enligt specialförfattning.[174] Syftet med förvaltningsbesvär är ofta att garantera rättssäkerhet för den enskilde och se till att enskilda ärenden blir avgjorda på ett korrekt sätt.[175] Dessutom inträder i många fall den statliga överprövningen endast då den enskilde parten besvärar sig över det aktuella beslutet. Det krävs således att den enskilde har förmåga och möjlighet att bevaka sina rättigheter själv. Kommunens revisorer agerar oberoende av enskilda. Revisionen ska främst bevaka kommunens ekonomiska intressen och det innebär att den kommunala revisionsverksamheten i mycket liten mån överlappar den statliga tillsynsverksamheten eller besvärsmyndighetens verksamhet.

Diskussionen i doktrinen är till stor överspelad av rättsutvecklingen. Den fördes huvudsakligen innan nuvarande kommunallag trädde i kraft. Granskningsförbudet är idag explicit uttryckt i lagstiftningen. Enda oklarheten är tillämpningsområdet som avgränsas med begreppet *myndighetsutövning.* I de flesta fall är begreppet emellertid oproblematiskt.

Det kan noteras att det finska systemet saknar ett motsvarande granskningsförbud för den kommunala revisionen. De argument som i svensk rätt kan anföras för ett granskningsförbud, självständighets-

[171] Det är möjligen mer angeläget att granska sådana fall då fullmäktige saknar kontroll.
[172] Riberdahl 1981 s. 224.
[173] Jfr dock Sundbergs betraktelsesätt ovan.
[174] Se t.ex. hälsoskyddslagen SFS 1982:1080 där det anges i 2 § att kommunen svarar för hälsoskyddet inom kommunen. Den regionala tillsynen utövas av länsstyrelsen och den centrala av socialstyrelsen (15 §).
[175] Ragnemalm 1992 s. 101–103.

principen och den statliga tillsynen, återfinns även i den finska rätten.[176] Trots det saknas granskningsförbud för revisorerna.

Sammanfattningsvis ska sägas att varken författning, förarbeten eller doktrin ger särskilt mycket ledning vad gäller granskningsförbudet. 9:8 KL stadgar ett granskningsförbud vid myndighetsutövning men den djupare innebörden av detta och framför allt syftet med granskningsförbudet är oklara. Förarbetena innehåller inget klargörande uttalande. Av naturliga skäl saknas rättspraxis på området då innehållet i revisionsberättelsen, vilket avspeglar revisorernas granskning under det gångna året, enligt gällande praxis inte är överklagbart.[177] Frågan om revisorernas granskningsområde har aldrig prövats i domstol. Det finns dock fall som prövats angående revisorernas rätt att utfå handlingar och enligt praxis har revisorerna i princip rätt att utfå samtliga handlingar och upplysningar från den kommunala nämnden avseende dess verksamhet.[178] Omfattningen av revisorernas rätt att utfå handlingar ger därför inte någon upplysning om granskningsförbudets omfattning. Motiven till granskningsförbudet är därför i viss mån oklara. De motiv som framförts i doktrinen är de enda förklaringar som finns att tillgå och argument kan anföras däremot. I förarbetena anförs inga motiv alls mer än att dessa principer har utvecklats i revisionspraxis.

Innan granskningsförbudets omfattning kan fastställas, måste undantagen från förbudet undersökas. Dessa undantag påverkar nämligen i praktiken betydelsen av granskningsförbudet. Nästa avsnitt behandlar undantagen från granskningsförbudet.

[176] Principen om strikta kompetensgränser finns i den finska rätten vilken innebär att högre myndighet inte kan befatta sig med ett ärende som lägre myndighet har befogenhet att avgöra utan särskilt lagstöd. Principen är inte inskränkt endast till ärenden som innebär myndighetsutövning och är därför mer omfattande än den svenska självständighetsprincipen. Se Harjula/Prättälä s. 149. Systemet för statlig tillsyn liknar det svenska. Se Harjula/Prättälä s. 45 f.

[177] Se RÅ 1935 E 203. Fallet diskuteras i avsnitt 6.7.

[178] Se RK 1986:2 som rör sjukvårdssekretessens förhållande till revisorerna. Kommunallagens bestämmelse om upplysningsskyldighet till revisorerna ansågs vara en sådan som avses i 14:1 SekrL och följaktligen bryter igenom sekretessen. Revisorerna fick tillgång till handlingarna men sekretessen överfördes då till dem. Se Paulsson m.fl. 1997 s. 309. Angående äldre rätt se RÅ 1935 ref 42 och RÅ 1932 ref 11. Revisorerna hade i båda målen rätt att ta del av kommunalt organs handlingar trots att det utförde uppgifter åt staten och förbrukade statliga medel i sin verksamhet, vad Sundberg benämner självförvaltningsorgan. Sundberg pekar på dessa rättsfall i sin framställning och konstaterar att revisorerna har rätt att även få ut handlingar från självförvaltningsorgan. Han ställer inte detta faktum mot det granskningsförbud han anför i förhållande till självförvaltningsorgan. Det är svårt att tänka sig varför revisorerna skulle ha rätt att få ut handlingar från organ vars verksamhet ligger utanför granskningsområdet.

7.4.4. Undantag från granskningsförbudet vid myndighetsutövning

7.4.4.1. Inledning

Regeln om granskningsförbud i ärenden som innefattar myndighetsutövning är inte undantagslös. 9:8 2 st. KL säger att revisorerna även får granska sådana ärenden i två fall. *Det första* undantaget är då handläggningen av ett dylikt ärende vållat kommunen ekonomisk förlust, t.ex. då kommunen av domstol förpliktats utge skadestånd. *Det andra* undantaget är då granskningen sker från allmänna synpunkter, t.ex. då en nämnds administrativa rutiner granskas i en viss typ av ärenden.

7.4.4.2. Granskning vid ekonomisk förlust

Då handläggningen av ett ärende som innefattar myndighetsutövning vållat kommunen *ekonomisk förlust* kan ärendet, trots granskningsförbud, bli föremål för revisorernas granskning. Granskningsförbudet upphävs då. Orsaken till detta undantag från granskningsförbudet står inte att finna i propositionen till kommunallagen. Där konstateras endast att granskning får ske om ett beslut eller en underlåtenhet att fatta beslut har vållat kommunen ekonomisk förlust.[179] De bakomliggande skälen redovisas inte. Inte heller kommunallagsutredningens betänkande ger någon ledning. I den kommunalrättsliga doktrinen konstateras att det rådande rättsläget innebär att granskningsförbudet bryts igenom i ett sådant här fall, men orsakerna diskuteras inte.[180] För att ytterligare kunna bringa ljus i frågan måste äldre doktrin undersökas.

I syfte att utröna interpellationsinstitutets räckvidd söker Kaijser klargöra revisionens omfattningen då dessa områden till viss del sägs vara kopplade till varandra.[181] Kaijser konstaterar efter att ha gått igenom lagmotiv, rättspraxis och doktrin att enighet råder om att inte bara disposition av anslagna medel eller annan förmögenhetsförvaltning kan bli föremål för revisionskritik utan även också varje annan förvaltningsåtgärd som haft eller kan få konsekvenser för kommunens ekonomi. Avgörande för revisionens räckvidd anges här vara det *ekonomiska kriteriet,* dvs. att revisorerna har rätt att agera för att bevaka kommunens ekonomiska rätt.[182] Kaijser anger ett exempel: i de fall då

[179] Prop. 1990/91:117 s. 126.
[180] Se t.ex. Paulsson m.fl. 1997 s. 307 f. och Bohlin 1998 s. 215. För äldre rätt se också Kaijser/Riberdahl 1983 s. 564 och Sundberg 1964 s. 419.
[181] Kaijser 1963 s. 187–231 särskilt s. 188. Se även ovan.
[182] Kaijser 1963 s. 197, 200.

nämndens ledamöter gjort sig skyldiga till tjänstefel[183] i sin myndighetsutövning och därmed förorsakat kommunen skada kan revisorerna agera. Revisorernas uppgift är då att bevara kommunens rätt och se till att möjligheten till skadeståndstalan för kommunen kan utnyttjas.[184] Kaijser diskuterar olika fall då kommunen kan orsakas ekonomisk skada på grund av tjänstefel från nämndledamots sida.[185] Ett fall är då kommunen orsakats onödig utgift vid utövande av myndighet. Exempel på det är då den sociala nämnden fattar beslut om utbetalande av bidrag på felaktiga grunder. Ett annat fall är då nämnden ådragit kommunen skadeståndsskyldighet, exempelvis om nämnden på felaktiga grunder fattar beslut om att fastighetsägare ska vidta vissa kostsamma åtgärder enligt hälsoskyddslagstiftningen. I båda dessa fall har kommunen direkt eller indirekt orsakats ekonomisk skada p.g.a. nämndledamots handlande vid myndighetsutövning. Det skulle således vara i sådana fall då revisorerna får granska ärendena trots att de innefattar myndighetsutövning. Granskningsförbudet genombryts då skadan uppkommit. Kaijsers resonemang ger en bakgrund och förklaring till dagens stadgande i kommunallagen. De skäl han anför är rationellt godtagbara. Revisorerna, i egenskap av beskyddare av kommunens intressen, har rätt att agera då kommunen orsakats ekonomisk skada. Det är också så det uttrycks i lagtexten. Frågan blir då *när* kommunen ska anses ha orsakats ekonomisk skada eller förlust.

Vad är då ekonomisk förlust? Tydligt är att lagtexten anknyter till det ekonomiska kriterium som Kaijser anförde. Revisorerna ska bevaka kommunens ekonomiska rätt. Svårigheten ligger häri att kunna fastställa när ekonomisk förlust uppstått. Inledningsvis kan sägas att ekonomisk skada/förlust torde kunna jämställas med ett berättigat krav från utomstående på kommunen och detta krav ska ha ekonomiska implikationer. I princip är det fråga om två fall då ekonomisk förlust inträder:

Direkt förlust: t.ex. då kommun felaktigt utbetalt medel, exempelvis för frikostigt bidrag enligt socialtjänstlagstiftning.

Indirekt förlust: t.ex. då utomståendes krav på kommun uppstått,

[183] Tjänsteansvaret var mycket omfattande då Kaijser skrev artikeln, i princip alla fel och försummelser i tjänsten var att beteckna som tjänstefel. Det är därför han diskuterar tjänstefel i myndighetsutövning. Rättsläget idag är att det inte existerar tjänsteansvar annat än i samband med myndighetsutövning. 20:1 BrB stadgar att tjänstefel endast kan föreligga för handlingar eller underlåtenheter vid myndighetsutövning.

[184] Kaijser 1963 s. 201.

[185] Kaijser diskuterar ursprungligen tre fall men endast två är av intresse här p.g.a. ändrad lagstiftning, se Kaijser 1963 s. 201–203.

exempelvis om kommunen tvingas utge skadestånd p.g.a. felaktig myndighetsutövning.

Notera att som lagtexten är utformad måste förlusten vara konstaterad. *Risk* för förlust räcker inte, oavsett graden. Det innebär i fallet *indirekt förlust* att kommunen via en lagakraftvunnen dom befunnits skadeståndsskyldig. Båda dessa fall av ekonomisk förlust legitimerar att revisorerna får granska och avge kritik.

> Lokutionen "ekonomisk förlust" kan medföra vissa tolkningssvårigheter. I den privaträttsliga doktrinen har det ekonomiska förlustbegreppet analyserats. Syftet är främst att i obligationsrättsliga sammanhang fastställa förlustens storlek för att bestämma ersättningsskyldighetens omfattning. En av metoderna är den s.k. differensprincipen. Den innebär att skillnaden i ekonomiskt utfall mellan det inträffade händelseförloppet och det hypotetiska, det som borde ha inträffat, utgör den ekonomiska förlusten.[186] Metoden används för att beräkna skadans storlek men torde även kunna användas för att undersöka om skada överhuvudtaget uppkommit. Om förlusten beräknas till noll eller mindre har ingen skada uppkommit.[187] Vad gäller kommunala förhållanden är det hela problematiskt. Verksamheten bedrivs i princip utan vinstsyfte och det ekonomiska utfallet är vanligen svårt att utröna eller rättare sagt: det saknas ett ekonomiskt utfall. Det är följaktligen svårt att fastställa om ekonomisk förlust uppstått. Ett exempel visar på problemet. Femtio personer söker bistånd enligt 6 § SoL. Socialtjänsten avslår deras begäran. Fem av dessa femtio överklagar, domstolen bifaller och förpliktar kommunen att utbetala bistånd till dessa fem. Här finns minst två *hypotetiska,* alternativa händelseförlopp. **1.**Socialtjänsten avslår samtligas begäran och ingen överklagar. **2.**Socialtjänsten bifaller samtligas begäran och utbetalar femtio biståndsbelopp. Om vi antar att samtliga sökande hade välgrundade rättsliga anspråk på kommunen är förlopp nummer två det mest rättsenliga. Detta är dock också det mest kostsamma för kommunen. Har då en ekonomisk förlust uppstått p.g.a. socialtjänstens *verkliga* förfarande? Självfallet inte. Tvärtom har förfarandet medfört ekonomisk vinst i förhållande till det hypotetiska förloppet nummer två, fem biståndsbelopp har utbetalats istället för femtio. Att domstolen förpliktat kommunen att utbetala bistånd innebär därför inte med självklarhet att ekonomisk förlust uppstått. Kommunens skyldighet enlighet offentligrättslig författning komplicerar bilden och gör det svårt att avgöra då fall av ekonomisk förlust, som avses i 9:8 KL, verkligen föreligger.

Problemet är hur revisorerna ska få kännedom om dessa ärenden. I fallet då kommunen av domstol ådömts att utbetala skadestånd är det

[186] Se Rodhe 1972 s. 184–193.
[187] En förlust mindre än noll är en vinst.

oproblematiskt. Kommunens förehavanden i domstol och efterföljande utbetalning av skadestånd är sannolikt något som kommer till revisorernas kännedom. En enkel granskning av kommunstyrelsens aktivitet ger revisorerna den upplysningen att styrelsen[188] företrätt kommunen i domstol och sedan är det enkelt att fortsätta granskningen i rätt riktning tills revisorerna stöter på den nämnd som är ansvarig. I fallet då t.ex. sociala nämnden felaktigt utbetalat bidrag är det svårare för revisorerna att få kännedom om ärendet. Revisorerna får ju inte granska det enskilda fallet. Den enskilde kommer knappast att uppmärksamma revisorerna på att han felaktigt utfått bidrag av kommunen. Det ligger inte i dennes intresse. Nämnden som förfarit felaktigt har heller inget intresse av att påpeka för revisorerna att den begått felaktigheter. Konsekvenserna för nämndledamöterna kan ju bli ansvar för tjänstefel och skadestånd. Det kan eventuellt tänkas att enstaka nämndledamöter, eller tjänstemän, av olika skäl vill uppmärksamma revisorerna på förhållandet. Lösningen på det problemet för revisorernas del är sannolikt den allmänna granskning som får göras i myndighetsutövningsärenden och som utgör det andra undantaget från granskningsförbudet. Detta diskuteras i nästa avsnitt.

7.4.4.3. Granskning ur allmänna synpunkter

Revisorerna får enligt 9:8 2 st. KL granska myndighetsutövningsärenden från *allmänna synpunkter*. Enligt propositionen innebär det att de får göra en allmän granskning för att kontrollera handläggningsrutiner, standardfrågor etc.[189] Utifrån detta vaga förarbetsuttalande är det svårt att uttala sig om den allmänna granskningens omfattning. Ett försök kan dock göras genom att ställa den allmänna granskningen mot de gängse revisionstermerna positiv revision, redovisningsrevision och förvaltningsrevision.[190]

Den *positiva revisionen* består i att revisorerna fortlöpande ger goda råd och upplysningar till förvaltningen i syfte att förbättra handläggningen av ärenden m.m. Den delen av revisionen är inte att betrakta som granskning och faller således inte in under granskningsförbudet. Däremot är det tveksamt om revisorerna kan ge råd i enskilda ärenden. Risken för att det ska anses som en otillbörlig inblandning i den direkta förvaltningen är överhängande.[191] Av det skälet bör revisorerna avhålla sig från att göra uttalanden i enskilda ärenden.

Redovisningsrevisionen går i huvudsak ut på att granska om de

[188] 6:6 KL säger att kommunstyrelsen för kommunens talan i domstol.
[189] Prop. 1990/91:117 s. 126
[190] Se även avsnitt 5.4. om revisionens olika delar.
[191] Se Kaijser/Riberdahl 1983 s. 564.

löpande och årliga räkenskaperna är korrekta och om den interna kontrollen fungerar tillfredsställande och är tillräcklig. Granskning av räkenskapernas riktighet torde vara att betrakta som en allmän granskning. Räkenskapsgranskaren är inte intresserad av det enskilda ärendet. Den interna kontrollen ska tjäna till att redovisningen ska vara rättvisande dvs. att nämnden har en egen kontroll av redovisningen innan revisorerna kommer in i bilden. Granskningen av denna interna kontroll ingår i redovisningsrevisionen och torde kunna betraktas som en allmän granskning då det är nämndens kontroll av de egna räkenskaperna som granskas. Det enskilda ärendet är återigen ointressant då det är själva rutinerna som granskas. Redovisningsrevision torde därför ingå i den allmänna granskning som är tillåten i ärenden som innefattar myndighetsutövning.

Vid *förvaltningsrevision* prövar revisorerna om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. I det ingår en effektivitetsgranskning som torde betraktas som allmän granskning. Då förvaltningens effektivitet och ändamålsenligt granskas sker det i huvudsak från allmänna synpunkter. Det är i första hand rutinerna vid förvaltningen som är föremål för granskning. Vad revisorerna får avhålla sig från är de stickprov som vanligen är en del av en sådan granskning. Visserligen är det möjligt att hävda att granskningen av de enskilda fallen i själva verket utgör en del av en allmän granskning. Det är dock tveksamt om ett sådant resonemang kan godtas. I så fall är granskningsförbudet tämligen innehållslöst då revision huvudsakligen syftar till att åstadkomma en, ur ekonomisk och andra aspekter, förbättrad förvaltning i allmänhet. Inte i första hand att åstadkomma rättelse i de enskilda fallet. På så vis kan revisionen alltid betraktas som en allmän granskning och frågan är då vad granskningsförbudet innebär.

I förvaltningsrevisionen ingår granskning av verksamhetens laglighet. En allmän laglighetsgranskning torde vara tillåten trots granskningsförbudet. En granskning av lagligheten i det enskilda fallet är dock förbjuden såvida inte lagbrottet orsakat ekonomisk skada. Det är t.ex. inte möjligt för revisorerna att påtala att nämnden *inte* utbetalt socialbidrag trots att den sökande var berättigad därtill. Nämndens beslut har inte orsakat ekonomisk skada och därför är revisorerna förhindrade.

Lagtext och förarbeten ger inget svar på vad granskning ur allmänna synpunkter innebär. Modern kommunalrättslig doktrin ger heller inget besked. Bohlin säger att granskning får göras i sådana här ärenden då den sker från allmänna synpunkter och exempelvis inriktas på en nämnds administrativa rutiner t.ex. sådana avseende bistånd enligt

SoL.[192] I Paulsson m.fl. uttrycks det så att revisorerna måste ha rätt att ta del av handlingarna i de enskilda ärenden som rör myndighetsutövning men bedömningen ska inte avse handläggningen av det konkreta ärendet.[193] Innebörden av dessa uttalanden är att revisorerna får göra en samlad granskning av nämndens handläggning av olika ärenden och i den granskningen har de tillgång till handlingarna som rör enskilda ärenden. Det är ett rimligt förfarande då revisorerna ska göra en samlad bedömning av nämndens verksamhet.

7.4.4.4. Förbudets omfattning med beaktande av undantagen

Om vi sammanfattar resonemangen kring undantagen från granskningsförbudet i ärenden som innefattar myndighetsutövning får vi ett intressant resultat. Det första undantaget innebär att granskning får ske om handläggningen av sådana ärenden vållat kommunen ekonomisk förlust. Revisorerna måste ha fått kännedom om ett ärende som vållat ekonomisk skada. Skada kan i det här fallet innebära skadeståndsskyldighet för kommunen, men även annan onödig kostnad avses. Det andra undantaget innebär att granskning får göras ur allmänna synpunkter. En allmän granskning får göras vilket i princip är vad revisorerna gör då man granskar andra ärendetyper. Endast i undantagsfall granskar revisorerna överhuvudtaget enskilda ärenden och orsaken till en sådan granskning är oftast att ärendet har vållat eller misstänks ha vållat kommunen ekonomisk skada. Granskningsförbudet med sina två undantag är på så vis mycket uttunnat. Den allmänna granskningen ger revisorerna kännedom om de fall som vållat kommunen skada och det i sin tur ger dem rätt att granska det enskilda fallet.

En sammanfattning av den närmare innebörden av granskningsförbudet ger att omfattningen av förbudet är liten. Endast på några få punkter skiljer sig granskningen i ärenden som innefattar myndighetsutövning från den övriga revisionsgranskningen:

- Laglighetsgranskning av det enskilda fallet är förbjuden såvida inte lagbrottet orsakat ekonomisk skada.[194]

[192] Bohlin 1997 s. 215.
[193] Paulsson m.fl. 1997 s. 308.
[194] Om nämnden inte följer lagen i ett sådant här ärende är det således endast möjligt för revisorerna att granska och påtala detta lagbrott om ekonomisk skada uppkommit till följd av detta. Den enskilde kanske inte berörts av lagbrottet i sådan mån att han har möjlighet att utfå skadestånd eller också har han inte bevakat sin rätt. Om kommunen till följd av lagbrottet t.ex. felaktigt utbetalat pengar har den ekonomiska skadan uppkommit och revisorerna kan agera.

- Endast misstanke om att kommunen vållats skada räcker inte för en granskning av det enskilda ärendet. Lagtexten säger att skadan måste vara konstaterad.[195]

I kommunförbundens rekommendationer sägs att granskningen av myndighetsutövning i de enskilda ärenden är undantagen revisionsgranskningen. Vidare sägs att undantag ska dock göras i ärenden där handläggningen har vållat kommunen ekonomisk förlust eller då granskningen görs från allmänna synpunkter.[196] Undantagens betydelse för förbudets omfattning diskuteras inte. Någon enhetlig revisionspraxis på det här området finns inte.

Den ovan redovisade diskussionen gör att en bild av granskningsförbudet och dess undantag växer fram. Förbudet, som det stadgas i 9:8 KL, sammantaget med sina undantag har följande utseende:

1. Granskningsförbudet gäller generellt avseende kommunrevision i *enskilda* ärenden som innefattar myndighetsutövning. Detta innebär:
   - Att redovisningsrevision får utföras
   - Att förvaltningsrevision får utföras, dock ej i enskilda fall
   - Att positiv revision får utföras, dock ej i enskilda fall
2. Vid konstaterad ekonomisk förlust upphävs granskningsförbudet.

Det som framför allt framgått av det ovan sagda är att granskningsförbudet och dess undantag är så vagt utformade att det är mycket svårt att säga vad de innebär för revisionen. Tydligt är att granskningsförbudet har mycket liten omfattning. Därtill saknas uttryckliga skäl till förbudet. Revisorernas förhållande till myndighetsutövningsärenden var inte tidigare reglerat i kommunallagen. I propositionen till KL sägs att det har utvecklats vissa principer i praxis som gör det möjligt att införa den reglering som nu finns i 9:8 KL.[197] Det som avses är revisionspraxis, eftersom moderna rättsfall saknas på området. Granskningsförbudet torde ha utvecklats inom den kommunala revisionen och med påverkan av doktrinen.[198]

[195] Det här är lätt att kringgå. Då revisorerna misstänker felaktigheter fattar man beslut om en allmän granskning av den här typen av ärenden vilket naturligtvis inkluderar det misstänkta ärendet. Detta i sin tur ger dem rätt till de handlingar som är nödvändiga för att kunna konstatera om misstanken var berättigad.
[196] Kommunförbundens rek. s. 7.
[197] Prop. 1990/91:117 s. 126.
[198] Den empiriska undersökningen ger inga exempel på att revisorerna uttalar sig, i revisionsberättelsen, i enskilda myndighetsutövningsärenden.

7.5. Gemensamma nämnder och kommunalförbund

Kommunerna har en rad olika möjligheter i fråga om samarbete sinsemellan.[199] Den senaste förändringen i det avseendet torde vara införandet av reglerna om kommunalförbund och gemensamma nämnder i kommunallagen. Sådana former för kommunal samverkan ställer naturligen nya krav på den kommunala revisionen. Här ska revisionens roll i kommunalförbund och gemensamma nämnder diskuteras.

Kommunalförbund regleras, numera, huvudsakligen i 3:20–28 KL. Helt kort ska endast påpekas att det är en offentligrättsligt reglerad form för samverkan mellan flera kommuner. Kommunalförbundet infördes 1919 och har i princip samma organisatoriska uppbyggnad som en kommun.[200] En gemensam nämnd är även det en kommunal samverkansform. Den regleras huvudsakligen i 3:3a-c KL. En gemensam nämnd ska ingå i någon av de samverkande kommunernas organisation och bildar således, till skillnad från kommunalförbundet, inget eget rättssubjekt.[201] Ytterligare en väsentlig skillnad är att den uppgift som kommunalförbundet fullgör inte behöver vara en gemensam uppgift för de medverkande, det räcker om uppgiften är en kommunal angelägenhet. Den gemensamma nämnden får endast fullgöra uppgifter som är gemensamma för alla de medverkande kommunerna.[202]

Revision av gemensamma nämnder är endast i liten omfattning reglerat i KL. I 9:2 3 st. KL stadgas att en gemensam nämnd ska granskas av revisorerna i var och en av de samverkande kommunerna. Vidare stadgas i 9:16 3 st. KL att fråga om ansvarsfrihet för gemensam nämnd prövas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna. Avsikten är att ge kommunerna möjlighet att använda de revisorer som redan utsetts till granskningen av verksamheten i övrigt. Frågan om hur revisionen ska lösas rent praktiskt ska regleras genom överenskommelse.[203] Enligt KU är det väsentligt att revisorerna granskar hela nämndens verksamhet och inte endast den som direkt berör den egna kommunen.[204]

[199] Vid sidan av de i KL särskilt reglerade samverkansformerna återfinns även rena privaträttsliga konstruktioner. Exempelvis kan kommuner gemensamt bedriva verksamhet i olika företagsformer, se kap. 8, eller helt enkelt ingå avtal för lösande av viss uppgift. Dessa är dock huvudsakligen privaträttsligt reglerade och behandlas inte närmare här.
[200] Se Paulsson m.fl. 1997 s. 144–148.
[201] Se Paulsson m.fl. 1997 s. 117–121.
[202] Se prop. 1996/97:105 s. 36 och 66.
[203] Prop. 1996/97:105 s. 49.
[204] KU 96/97:20 s. 11.

Den gemensamma nämnden ansvarar mot de olika huvudmännen för sin verksamhet. Det är därför naturligt, enligt propositionen, att respektive kommuns fullmäktige beslutar om ansvarsfrihet. Tanken var att beslutet om ansvarsfrihet endast skulle avse de förtroendevalda fullmäktige utsett. Detta ändrades dock av KU som påpekade att revisionen är en fråga för samtliga huvudmän. Fullmäktige i de olika kommunerna ska således ta ställning till frågan om ansvarsfrihet för samtliga förtroendevalda i den gemensamma nämnden.[205] Vad gäller möjligheten att entlediga är det endast det fullmäktigeorgan som utsett den förtroendevalde som har den möjligheten.[206]

Revision i kommunalförbund regleras i 9:19–21 KL. Revisorerna i kommunalförbund utse av förbundsfullmäktige. I kommunalförbund med direktion väljs revisorerna i enlighet med vad som anges i förbundsordningen.[207] Revisorerna granskar kommunalförbundets nämnder och, om så finnes, direktionen. Revisionsberättelsen avges till kommunalförbundets fullmäktige som sedan prövar frågan om ansvarsfrihet. I kommunalförbund med direktion avges revisionsberättelsen till var och en av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Angående sådana nämnder som direktionen tillsatt ska revisorerna avge en särskild revisionsberättelse över granskningen av dessa nämnder till direktionen som sedan prövar frågan om ansvarsfrihet.[208]

Revisorernas funktion i kommunalförbundet är i princip densamma som i den kommunala organisationen. Ett kommunalförbund med fullmäktige har samma uppbyggnad som en kommun varför revisorernas plats är relativt klar. Då direktion finnes blir det mer komplicerat. Att direktionen samtidigt är beslutande församling och styrelse medför vissa oklarheter angående revisorernas roll. Direktionen kan dock inte utse revisorer eller utfärda revisionsreglemente. Det får anses naturligt då organet är ett objekt för revisionsgranskningen.[209] Granskningen av direktionen är en revision av hela verksamheten dvs. direktionens funktion som beslutande församling är inte undantagen. Det är naturligt eftersom det är förbundsmedlemmarnas respektive fullmäktige som är uppdragsgivare och inte direktionen.

En summering av revisionens förhållande till de gemensamma nämn-

[205] Se KU 96/97:20 s. 11 och Paulsson m.fl. 1997 s. 324.
[206] Se prop. 1996/97:105 s. 49 f.
[207] Direktionen är det högsta beslutande organet i stället för förbundsfullmäktige. Det finns således en valfrihet mellan två olika organisationstyper vid organiserandet av ett kommunalförbund. Ursprungligen var kommunalförbund med direktion tänkt för samarbete i mindre skala. Enkelt uttryckt kan direktionens uppgift beskrivas som fullmäktige och styrelse i samma organ. Se prop. 1996/97:105 s. 70–72.
[208] Se prop. 1996/97:105 s. 88 f.
[209] Se prop. 1996/97:105 s. 89.

derna visar att dessa utgör ett naturligt granskningsområde för samtliga revisorer i var och en av de medverkande kommunerna. Det ställer krav på att exempelvis alla revisorsgrupper måste få tillgång till de handlingar som är nödvändiga för revisionen.[210] KL stadgar idag ingen sådan rätt.[211] Vad gäller kommunalförbunden har revisionen i princip samma uppgift som i en kommun. Då direktion finns utgör även detta organ ett granskningsobjekt t.o.m. i sin uppgift som beslutande församling.

Principiella synpunkter kan anläggas på det faktum att, vad gäller den gemensamma nämnden, revisorerna inte enbart ska granska den verksamhet som direkt rör den egna kommunen. Revisionsresurser åtgår därför även till granskning av den gemensamma nämndens övriga verksamhet, dvs. verksamhet som inte berör den egna kommunen. Kommunrevisionens uppgifter förändras därvidlag till att omfatta andra kommuners verksamhet, dvs. inom ramen för den gemensamma nämnden.[212] En rad problematiska situationer torde kunna uppstå, exempelvis då de olika kommunernas revisorer utvärderar verksamheten på olika sätt eller kommer till skilda resultat i fråga om ansvarsfriheten för den gemensamma nämndens ledamöter.[213] Dessutom uppstår ett oklart rättsläge då de olika kommunernas fullmäktige ska besluta om ansvarsfrihet för den gemensamma nämnden och besluten inte är likartade i sin innebörd. Då en kommuns fullmäktige vägrar ansvarsfrihet och andra kommuners fullmäktige beviljar ansvarsfrihet uppstår frågan om sanktioner och följder av den vägrade ansvarsfriheten. Om entledigande av förtroendevald, 4:10 KL, kan endast beslutas av det kommunfullmäktige som utsett den förtroendevalde.[214] Även skadeståndstalan torde innefatta liknande begränsning. Endast

[210] Problemet är inte löst i KL utan är en sak för överenskommelsen mellan kommunerna.

[211] 9:10 KL, där upplysningsskyldigheten stadgas, avser endast kommunens egna revisorer och var inte föremål för ändring då reglerna om gemensamma nämnder infördes.

[212] Det kan tyckas rimligt att inte begränsa revisionen till den egna kommunens angelägenheter. Svårigheten att göra en avgränsning torde vara avsevärd. Det får dock märkliga konsekvenser vad gäller ansvarsutkrävandet.

[213] Det torde vara svårt för den kritiserade nämnden att uppfatta vikten av kritiken då vissa revisionsberättelser innehåller kritik och andra saknar detta moment. Även massmedia och kommunmedlemmar torde ha svårt att värdera kritiken och risken att oenighet bland revisorsgrupperna endast drabbar kommunrevisionen i allmänhet är stor. Den som kritiseras av en revisorsgrupp kan försvara sig genom att hänvisa till de revisorer som saknar kritik. En sådan situation medför inte att det kommunala revisionsinstitutets funktion och uppgifter blir tydligare. Det torde heller inte innebära ett allmänt ökat förtroende den kommunala organisationen och verksamheten.

[214] Se lokutionen "som valts av fullmäktige" i 4:10 KL.

mot den förtroendevalde som fullmäktige utsett kan talan om skadestånd väckas. I annat fall saknas rättslig grund för anspråket.[215] Den förtroendevalde i en gemensam nämnd som erhåller "blandad" ansvarsfrihet behöver därför endast frukta sanktioner från den egna kommunens fullmäktige.[216]

7.6. Summering

I kapitlet har revisionsområdet och omfattningen av revisionen diskuterats. Diskussionen föranleder en rad slutsatser. Bl.a. är bristen på kodifierad god kommunal revisionssed tydlig. Det kan leda till att den kommunala revisionen skiljer sig åt i olika kommuner, vilket också verkar vara tanken som framförs i Kommunförbundens rekommendationer. Om det verkligen är lagstiftarens avsikt är oklart.[217] KU:s införande av begreppet "god revisionssed" bör rimligtvis avspegla en strävan att enhetliggöra granskningen av den kommunala verksamheten.[218] I annat fall är förändringen av lagtexten meningslös. Bristen på samordning och likriktning av kommunrevisionen gör även att jämförelser mellan olika kommuner är omöjlig att göra. Ett införande av nyckeltal, standards och ett klargörande av förhållandet till den privatiserade verksamheten skulle ge både fullmäktige och kommunmedlemmar ett bättre beslutsunderlag. Förslaget om krav på auktorisation av revisorsbiträdena, som diskuteras av Kommunrevisionsutredningen och avvisas, skulle vara ett steg i denna riktning.[219]

I kapitlet diskuteras granskningsområdet, den kommunala verksam-

[215] Se vidare om förtroendevaldas skadeståndsansvar i kapitel 11.

[216] Även om det finns utrymme för vissa överenskommelser avtalsvägen torde inte kommunerna kunna föreskriva längre gående ansvar eller andra sanktioner än det som följer av KL för de förtroendevalda i den gemensamma nämnden. Den förtroendevaldes rättsställning är inte reglerbar genom interkommunala avtal. KL:s regelverk har företräde.

[217] Se Frieberg som menar att regleringens karaktär av ramlag innebär att varje kommun har frihet att bestämma både organisationen och innehållet i den kommunala revisionen. Frieberg 1963 s. 862. Regleringen har dock stramats upp betydligt sedan detta uttalande.

[218] En granskning, oavsett av objekt, borde i möjligaste mån vara objektiv. Att fastställa sådana objektiva kriterier för kommunal revision är knappast omöjligt. Förhållandet kan jämföras med vilken granskning eller tillsyn som helst. Kan livsmedelstillsynen utformas efter varje kommuns behov eller är det nödvändigt med central samordning? I viss mån kan tillsynen anpassas, emellertid är ett riskområde i en kommun även ett riskområde i ett annat. Det finns således inga rättsliga möjligheter att underlåta tillsyn av restauranger i en kommun och fördela resurserna på annat. Även inom kommunrevisionen finns dylika områden där utrymme för kommunspecifika lösningar borde vara mycket litet.

[219] Se SOU 1998:71 s. 70 f.

heten. Slutsatsen är att revisorernas arbete påverkas av organisationsstrukturens utseende. Vissa struktur medför svårigheter att placera ansvaret för verksamheten, något som är centralt ur revisionens synvinkel. Vidare framhävs den privatiserade verksamheten som ett särskilt problemområde. De fyra fall av privatisering som diskuteras visar de kommunala företagen som särskilt problematiska. De kommunala företagen och kommunrevisionen diskuteras vidare i kapitel 8.

Det explicita undantaget från granskningen utgörs av ärenden som innefattar myndighetsutövning. Motiven till detta förbud kan diskuteras. Ytterst torde inte granskningsförbudet innebära ett egentligt förbud att granska enskilda ärenden,[220] snarare är det ett förbud mot att i revisionsrapporter och revisionsberättelse uttala sig om enskilda ärenden. Det sistnämnda är rimligt, enskilda ärenden är knappast av intresse för revisionen mer än på ett generellt plan. Om detta är avsikten med granskningsförbudet borde utformningen av lagtexten vara annorlunda. Dagens regleringen kan misstolkas. Både kommunrevisorer och övriga förtroendevalda eller tjänstemän torde kunna uppfatta förbudet som betydligt vidsträcktare än vad som är fallet. Det är självfallet olyckligt för revisionens effektivitet.

En genomgång av området ger vid handen att de *normer* som styr revisionens omfattning och inriktning är få. En naturlig utgångspunkt är RF och KL. I RF återfinns i 1:9 principen om iakttagande av saklighet och opartiskhet som är styrande för myndigheters verksamhet. Den utgör en grundläggande skillnad gentemot företagsrevisionen och utgör en grundnorm vid revisionens utförande.[221] I KL stadgas i 9:7 att revisionsområdet utgörs av nämndernas verksamhet och omfattningen bestäms av god revisionssed. Till detta bör läggas 9:20–21 KL som stadgar att revision även ska bedrivas i kommunalförbund.[222] Slutligen är revisionen även beroende av revisionsreglementet och fullmäktiges instruktioner.

De normer som styr revisionens omfattning och inriktning är följande:

- RF, främst 1:9
- KL, främst 9:7 och 9:20–21
- God kommunal revisionssed
- Revisionsreglementet

[220] Det är därtill för lätt att kringgå förbudet.
[221] Det är naturligtvis önskvärt att denna princip tillämpas i företagsrevisionella sammanhang också. 1:9 RF är dock inte tillämplig där.
[222] De gemensamma nämnderna ska även dessa revideras. Detta kan dock anses följa av 9:7 då den gemensamma nämnden otvivelaktigt också utgör en nämnd.

– Fullmäktiges instruktioner

Uppräkningen återger även hierarkin mellan normerna. Innehållet i reglementet kan således inte strida mot KL eller RF. Det innebär i praktiken att utrymmet för fullmäktige att styra revisionen i det här avseendet är relativt litet. Som påpekats är den goda kommunala revisionsseden mycket svår att fastställa. Det skapar svaghet i revisionens likriktning och enhetlighet, kommunal revision blir, i ett nationellt perspektiv, en heterogen verksamhet som varierar från kommun till kommun. Det kan självfallet vara en styrka i det att revisionen kan anpassas till den egna kommunen. Det verkar också vara lagstiftarens avsikt. I förarbetena uttrycks att det är väsentligt att revisionen kan anpassas till de lokala förhållandena och KL ger denna möjlighet. Detta förklarar också svårigheten och oviljan att närmare söka fastställa begreppet "god revisionssed".[223] KU:s införande av begreppet i lagtexten torde emellertid vara ett uttryck för en strävan att strama upp och reglera revisionen. Det är olyckligt att lagstiftaren inte utvecklade detta vidare.

Avsaknaden av nationell kodifierad revisionssed innebär i princip att varje kommun utvecklar sin egen revisionssed. Det är en fara för revisionens oberoende och innebär även att det är otydligt för kommunmedlemmar och andra intressenter vad kommunrevisionen egentligen står för och syftar till.

[223] Svårigheten att förena kravet på god revisionssed med viljan att kunna anpassa revisionen till varje kommun är tydlig.

8. Revision och kommunala företag

8.1. Inledning

Kommunerna har traditionellt möjlighet att bedriva verksamhet i privaträttslig form. Redan i slutet av 1800-talet ansågs det tillåtet för kommun att förvärva aktier i bl.a. järnvägs- badhus- och hotellbolag.[1] Till att börja med var de kommunala engagemangen begränsade till redan befintliga aktiebolag, dvs. kommunen köpte andelar i existerande bolag. Endast i undantagsfall var det fråga om att från kommunens sida *bilda* aktiebolag.[2] För kommunal affärsverksamhet användes främst de kommunala affärsverken. De vanligaste verken fanns inom vatten-, gas- och elektricitetsområdena.[3] Till skillnad från de kommunala företagen var affärsverken ingen egen juridisk person utan en del av kommunen och administrerades av kommunalt organ.[4] När de kommunala engagemangen spred sig till aktiebolagsformen fanns det därför anledning att få detta prövat av domstol. Rättsutvecklingen har dock inneburit att lagstiftaren och domstolarna tolererat kommunal verksamhet oavsett i vilken rättslig form den drivits om det kommunalrättsliga regelverket i övrigt iakttagits. Självfallet går det att lägga demo-

[1] Se bl.a. Paulsson m.fl. 1997 s. 135 och där gjord hänvisning. Ang. rättspraxis se bl.a. RÅ 1910 ref 103, RÅ 1913 ref 65 och RÅ 1929 ref 74, om rätt att teckna aktier i järnvägsbolag. Vad gäller badhusinrättningar finns en rad rättsfall från början av seklet. Kontentan är att kommun har rätt att bedriva sådan verksamhet i bolagsform så länge verksamheten var att betrakta som "gemensamma ordnings- eller hushållningsangelägenheter". Se Hagman 1911 s. 234 f. och där anförda rättsfall. Även hotellaktiebolag ansågs vara tillåtna investeringsobjekt för kommun. Se Hagman 1911 s. 237.

[2] De fall som finns från sent 1800- och tidigt 1900-tal behandlar till övervägande delen sådana fall där kommun stöder befintliga bolag genom att bli delägare. Se Hagman 1911 s. 230–237.

[3] Se Hagman 1911 s. 231.

[4] Se Sundberg 1942 s. 467. Jfr Finland där kommunala affärsverk är särskilt reglerade. Affärsverksformen ger kommunen möjlighet att behandla verksamheten som en självständig ekonomisk enhet utan att den rättsligt avskiljs från kommunen. *"Om man vill betona vikten av att behärska verksamheten, ha en demokratisk organisation och se till invånarnas rättsskydd, har ett kommunalt affärsverk många fördelar jämfört med ett aktiebolag"*. Harjula/Prättälä s. 146.

krati- och rättssäkerhetsaspekter på detta och utvecklingen har också medfört att vissa särregler införts för kommunala företag, exempelvis om handlingsoffentlighet. Dessutom finns vissa andra begränsningar avseende valet av verksamhetsform, exempelvis får inte myndighetsutövning bedrivas i privaträttslig form utan särskilt lagstöd.

Kommunrevisorernas förhållande till de kommunala företagen har tidigare inte varit ett särskilt problem. Inställningen i litteratur och förarbeten har varit att företagen har egna revisorer och kommunrevisorernas närvaro var därför onödig. Utvecklingen av det kommunala revisionsinstitutet till ett väsentligt kontrollinstrument i den kommunala verksamheten dessutom utrustat med demokratisk legitimitet, innebär att liknande krav på kommunrevisionens granskning av den sedvanliga verksamheten utvidgas till att även gälla de kommunala företagen. Den rättsliga verkligheten innebär emellertid att detta inte låter sig göras så enkelt. Kommunrevisorerna har ingen självklar rätt att granska företagens verksamhet. De kommunala företagens förhållande till kommunrevisionen framstår därför som ett problemområde av särskilt intresse. Dessutom, i ett kommunalt koncernperspektiv, kan företagsrevisorernas granskning av de kommunala företagen betraktas som ett slags kommunal revision, om än inte reglerad av det kommunalrättsliga regelverket. Det finns därför anledning att diskutera de kommunala företagen närmare.

Kapitlet behandlar kommunal verksamhet överförd till privaträttsliga organ. När sådan verksamhet diskuteras uppkommer en rad rättsliga frågor. Exempelvis vilka förutsättningar som ska föreligga för att verksamhet ska kunna överföras. Bl.a. ska denna problemställning behandlas i kapitlet. Det inledande avsnittet 8.2 är en kort diskussion kring företagsformer och offentlig verksamhet i allmänhet. Det följande avsnittet 8.3 är redogörelse för vilka förutsättningar som ska föreligga för att kommunal verksamhet ska kunna bedrivas i privaträttslig form. I avsnitt 8.4. görs en översiktlig genomgång av de verksamhetsformer som kan bli aktuella och en kort beskrivning av dessa. Tonvikten är lagd på revisionen i de olika verksamhetsformerna. Kapitlet avslutas med en jämförelse mellan företags- och kommunalrevision, avsnitt 8.5., samt en diskussion kring den kommunala koncernen i avsnitt 8.6.

8.2. Om företagsformen och offentlig verksamhet

Innan diskussionen om överföring av kommunal verksamhet till privaträttsliga verksamhetsformer förs finns det anledning att göra en principiell betraktelse i fråga om offentligägda företag i allmänhet.[5] Det blir således fråga om aspekter som kan läggas på statliga och kommunala företag samt även de skillnader som finns.

Att staten har kompetens att bedriva verksamhet genom privaträttsliga subjekt kan bl.a. utläsas i 11:6 RF. Där anges att förvaltningsuppgift kan överföras till sådant subjekt. Om det är fråga om myndighetsutövning måste överföringen ske med stöd av lag.[6] Det finns även möjlighet för staten att bedriva ren affärsverksamhet, dvs. näringsverksamhet inriktad på ekonomisk vinst. Denna möjlighet är inte särskilt reglerad i författning utan får anses följa av statens rättssubjektivitet. Begränsningar motsvarande den kommunalrättsliga principen om förbud mot spekulativ verksamhet finns inte för staten och dess företag.[7]

> Statliga företag dvs. privaträttsliga subjekt, aktiebolag, stiftelser m.m., där staten är hel- eller delägare finns i stor utsträckning, exempelvis Posten AB, AB Svensk Bilprovning och Systembolaget AB. Exempel på stiftelseformen utgör Nordiska museet och Svenska institutet.[8] Statlig verksamhet i aktiebolagsform återfinns huvudsakligen i bolag där staten har ett bestämmande inflytande som ägare. Det går emellertid att tänka sig fall då staten, utan att ha ägarinflytande, har sådant bestämmande inflytande på verksamheten att den därför bör betecknas som statlig.[9] Det kan exempelvis vara fråga om rätt att utse styrelseledamöter eller utöva viss tillsyn.[10] De statliga företagen är i viss utsträckning särskilt reglerade. Exempelvis är den statliga postverksamheten, som tidigare bedrevs i form av statligt affärsverk[11] men numera drivs i aktiebolagsform, reglerad av

[5] Angående problematiken kring offentlig verksamhet överförd till privaträttsliga subjekt och rättsliga konsekvenser av detta se Marcusson 1989 s. 419–423.
[6] För en närmare presentation av stadgandet och dess innebörd se Marcusson 1989 s. 23–33. Exempel på sådant subjekt med rätt att utöva myndighet är Svensk Bilprovning AB.
[7] Däremot kan man tänka sig en rad andra begränsningar, exempelvis konkurrensrättsliga. Sådana ska emellertid inte behandlas här.
[8] Se Strömberg 1997 s. 30. För en genomgång av de statliga företagen se Marcusson 1989 s. 252–263.
[9] Se DsC 1986:5 s. 2 där avgränsningen mellan statlig och privat verksamhet diskuteras.
[10] En genomgång av de privaträttsliga organ till vilka staten kan delegera förvaltningsuppift enligt 11:6 RF återfinns i SOU 1994:147 s. 49–76.
[11] De statliga affärsverken har blivit färre p.g.a. byte av verksamhetsform.

bl.a. postlagen och postförordningen.[12] Den centrala tillsynsmyndigheten utgörs av post- och telestyrelsen som bl.a. utövar tillsyn enligt postlagen.[13] Regleringen är inte primärt inriktad på Posten AB:s verksamhet. Alla som bedriver verksamhet som faller inom postlagens tillämpningsområde är reglerade därav, således även privatägda företag. Postlagen garanterar visst statligt inflytande på verksamhetsområdet och inte inflytande i företagen som sådana. Det statliga inflytandet i Posten AB utövas i första hand genom ett direkt ägarinflytande och inte genom författningsreglering. Vad gäller den statliga revisionen av företagen är det särskilt stadgat att både RRV och Riksdagens revisorer har kompetens att granska de statliga företagen.[14] Motsvarande, särskilt lagstadgade, kompetens för kommunrevisorerna i förhållande till de kommunala företagen finns inte.

Det finns omfattande särreglering som skiljer kommunala företag från företag med privata ägare. Exempelvis anges i 1:9 sekretesslagen att handlingsoffentlighet, sådan den regleras i 2 kap. TF, även gäller i kommunala företag där kommun utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.[15] Sådana företag ska jämställas med myndigheter. I sekretesslagens mening är det således oväsentligt om kommun valt ett privaträttslig subjekt att bedriva verksamhet i. Det är endast att betrakta som en alternativ driftform. Verksamhetens karaktär av offentlig verksamhet kvarstår därför med de krav på insyn som då följer. Det finns även särskilda regler i kommunallagen.[16] Kommunala företag får exempelvis endast bildas när verksamheten är kommunalrättsligt tillåten. Motsvarande kompetensbegränsningar saknas i fråga om statliga företag. Regelverket ger vid handen att kommunala företag endast är en verksamhetsform.[17] Verksamheten är fortfarande att betrakta som kommunal verksamhet vilken utövas under de kommunalrättsliga kraven på exempelvis kompetensenlighet.[18]

Ett av problemen med regleringen av de kommunala företagen är avgränsningen. Handlingsoffentligheten avser endast sådana företag där kommun har rättslig bestämmanderätt, i ett aktiebolag mer än hälften av de aktier som ger rösträtt. Detsamma gäller i kommunalla-

[12] Postlag (1993:1684) och Postförordning (1993:1709)
[13] Se förordning (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen.
[14] Se vidare avsnitt 4.5.
[15] Rättsligt bestämmande inflytande definieras i lagrummet. Exempelvis i fallet stiftelser föreligger sådant inflytande när kommun har rätt att avsätta eller utse mer än hälften av styrelseldamöterna. Se vidare 1:9 sekretesslagen.
[16] Exempelvis kompetensreglerna i 2 kap. och 3:17 som avser att försäkra fullmäktige om visst inflytande i företagen.
[17] Se prop. 1990/91:117 s. 50 där det talas om den kommunala verksamhet som bedrivs i privaträttslig form.
[18] Se Riberdahl 1996 s. 236 f.

gen. Fullmäktiges inflytande är beroende av den kommunala bestämmanderätten. En sådan formell gränsdragning fyller självfallet sin funktion. Regelverket blir tydligt och enkelt. Det är emellertid inte självklart att behovet av insyn och inflytande från kommunen går hand i hand med den stipulerade procentsatsen. Konsekvensen av reglerna blir att då kommunen inte kan utöva ägarinflytande enligt de privaträttsliga regelverken faller även det offentligrättsligt reglerade inflytandet bort. Det går att argumentera för att behovet av inflytande från kommunen ökar då möjligheten att utöva inflytande enligt det privaträttsliga regelverket minskar, exempelvis då minoritetsägande föreligger. En hårdragning av argumentet skulle dock innebära att även det minsta aktieinnehav från kommuns sida medför krav på kommunalt inflytande och insyn, vilket ter sig mindre rimligt i ett privaträttsligt perspektiv.

De kommunala företagen är i större utsträckning offentligrättsligt reglerade än de statliga företagen. Allmänna regler om offentlighet och kommunalt inflytande saknar motsvarighet för de statliga företagen. Vidare gäller även kommunallagens kompetensregler de kommunala företag och deras verksamhet.[19] Endast sådan verksamhet som kan legitimeras i det lokala allmänintresset är, i ett kommunalrättsligt perspektiv, lagliga. En annan sak är att de kommunala företagens beslut inte är överklagbara vilket innebär att verksamhetens överensstämmelse med kommunallagen i praktiken inte kan prövas i domstol. Endast då fullmäktige fattar beslut rörande företaget kan det angripas besvärsvägen.[20] Det är således fullt tänkbart att kommunala företag bedriver rättsstridig verksamhet utan att rättsliga korrektiv finns att tillgå. I ett kommunmedlemsperspektiv är det självfallet inte tillfredsställande. Kommunallagens funktion som skyddslagstiftning är då satt ur spel som en följd av det privaträttsliga engagemanget.[21] Problematiken visar svårigheten att få privaträttens och den offentliga rättens värden att fungera sida vid sida. En radikal lösning är att i kommunallagen förbjuda privaträttslig verksamhet och eventuellt tillskapa en särskild

[19] Dylika begränsande regler som de kommunala kompetensreglerna finns inte avseende den statliga verksamheten. Den statliga kompetensen är därvidlag i princip oändlig vilket är en grundläggande skillnad.
[20] Då fullmäktige beslutar om aktieägartillskott till ett kommunalt bolag som bedriver kompetensvidrig verksamhet går det sannolikt att få detta upphävt av domstol p.g.a. kompetensvidrigheten. Det är här även väsentligt att notera att kommunen har viss rätt att bevaka sina ekonomiska intressen vilket komplicerar bilden.
[21] Skyddsaspekten hos den kommunalrättsliga lagstiftningen är inte särskilt framhållen, varken i förarbeten eller doktrin. Ett av de grundläggande värdena bakom exempelvis kompetensreglerna är emellertid otvivelaktigt att skydda kommunmedlemmarnas ekonomiska intressen.

offentligrättslig bolagsform som uppfyller krav på offentlighet, insyn och möjlighet till påverkan.

Den mängd generella offentligrättsliga regler vars tillämpningsområde är de kommunala företagen innebär i princip att de utgör en hybrid av privat- och offentligrätt.[22] I vart fall utgör de privaträttsliga subjekt med starka offentligrättsliga inslag.[23]

8.3. Kommunal verksamhet överförd till privaträttsliga organ

Innan 1991 års kommunallag trädde i kraft innehöll kommunallagstiftningen inga grundläggande regler om kommunala privaträttsliga organ.[24] Den allmänna kompetensregeln och rättspraxis ansågs ge stöd åt användandet av kommunala bolag.[25] Utvecklingen inom kommunerna gick dock mot fler privaträttsliga lösningar och den typen av verksamhet ökade i omfattning. Med hänsyn till den utbredning och omfattning som den i privaträttslig form drivna kommunala verksamheten hade vid lagens tillkomst ansågs det nödvändigt att låta vissa grundläggande föreskrifter flyta in i lag.[26]

En grundläggande begränsning är att verksamheten som överlåts

[22] I sammanhanget finns det fog för att laborera med nya begrepp som bättre beskriver den rättsliga verkligheten, exempelvis offentligrättsliga bolag och stiftelser. Begreppen är emellertid inte allmänt accepterade och kräver en grundligare analys än det nu återgivna resonemanget.

[23] Se Riberdahl 1996 s. 238. Han konstaterar där i fråga om stiftelser att privaträttsliga regleringen blandats med offentlig rätt men menar att det är missvisande att tala om offentligrättsliga stiftelser. Det rör sig snarare om, menar Riberdahl, privaträttsliga stiftelser med starka offentligrättsliga inslag. Det finns självfallet en poäng i att, som Riberdahl, förhålla sig skeptisk till nya begrepp. För att det rättsliga begreppen ska kunna användas i en juridisk argumentation krävs att innebörden är allmänt accepterad. Det krävs därför starka skäl för att införa nya begrepp i den juridisk diskussionen.

[24] Angående kommunens förhållande till företagen fanns regler, bl.a. om interpellation av ledamot av företagsstyrelse. Se 2:24 i 1977 års KL. Se vidare Kaijser/Riberdahl 1983 s. 397.

[25] Se prop. 1990/91:117 s. 50. För en sammanfattning av det tidigare rättsläget se SOU 1982:13 s. 63. Utredningen, som leddes av Petrén, hade bl.a. till uppdrag att se över demokrati- och rättssäkerhetsaspekter rörande kommunal verksamhet i privaträttslig form. Arbetet utmynnade i ett förslag om särskilda regler skulle införas för de kommunala företagen där fullmäktiges möjlighet till kontroll och insyn förstärktes. Förslaget bifölls emellertid inte och någon ny lagstiftning i den delen tillkom inte. Problemen kring de kommunala företagen kvarstod och har till viss del åtgärdats, bl.a. har offentlighetsprincipen numera vunnit inträde i sådana företag. Behovet av en särskild associationsform kan därmed sägas ha minskat även om det fortfarande går att anföra principiella argument för en sådan skapelse.

[26] Prop. 1990/91:117 s. 50.

från kommun till ett privaträttsligt subjekt i kommunal ägo måste falla inom den kommunala kompetensen. Det är följdriktigt att t.ex. ett bolag eller ekonomisk förening som ägs av kommunen inte får bedriva sådan verksamhet som ligger utanför den kommunala kompetensen. Kommunens lagliga verksamhetsområde kan inte vidgas genom överföring av uppgifter till privaträttsliga subjekt. En sådan kompetensutvidgning "bakvägen" är inte tillåten.[27] Enligt praxis räcker det inte att verksamheten för tillfället bedrivs inom kompetensens ramar utan domstolen beaktar också *risken* för att verksamheten i framtiden ska gå utanför ramarna. Risken för det måste vara ringa. Det är ett naturligt krav då ett privaträttsligt subjekts verksamhet ofta utvecklas och i viss grad förändras över tiden. I ett aktiebolag är det bolagsordningen som ligger till grund för verksamheten och det är då viktigt i ett kommunägt aktiebolag att bolagsordningen utformas så att det görs en tydlig avgränsning mot den privata verksamhetssektorn. Det har i praxis visat sig att det är bolagsordningens utformning som till största delen ligger till grund för regeringsrättens bedömning av risken för kompetensöverskridande verksamhet.[28] Om resonemanget tillämpas på andra privaträttsliga subjekt innebär det att bolagsavtalet i ett handelsbolag och stadgarna i den ekonomiska eller ideella föreningen avgör, då frågan om risken för kompetensöverskridande ska besvaras. Det är kommunen som ska se till att de utformas på ett sätt som gör verksamheten kompetensenlig.[29] Denna skyldighet är också fastslagen i 3:17 1p KL. Där stadgas att fullmäktige ska fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten. Det innebär att det exempelvis vid bolagsbildning ska göras en ändamålsbestämning som är kommunalrättsligt godtagbar.[30]

> En fara med det kommunala företaget är att den kommunala kompetensen åsidosätts. Visserligen är det rättsliga kravet angående risken för kompetensöverskridande satt relativt högt. Detta gäller av naturliga skäl endast bolagsordning eller motsvarande, vilken beslutas av kommunfullmäk-

[27] Denna grundläggande regel är fastslagen i bl.a. RÅ 1974 ref 41 och RÅ 1977:15. Se även Paulsson m.fl. 1997 s. 136.
[28] Se bl.a. RÅ 1984 2:25 där det gällde kommunalt företag som bl.a. hade till uppgift att främja näringslivet i kommunen med beaktande av den kommunala kompetensen. Domstolen bedömde dock att en sådan generell begränsning medförde risk för kompetensöverskridande verksamhet och underkände fullmäktiges beslut rörande företaget. Se Bohlin 1998 s. 64 där fallet kommenteras.
[29] Bohlin 1998 s. 63.
[30] Prop. 1990/91:117 s. 53 f.

tige, då det i princip är det enda beslutet som är överklagbart.[31] När verksamheten väl är överförd till företaget finns det lite som hindrar kompetenskränkningar. Företagens beslut är inte överklagbara.[32] Kompetensbegränsningarna kan i vissa fall stå i motsatsförhållande till företagsledningens ekonomiska ansvar för verksamheten. Fördelaktiga transaktioner kan förhindras av det kommunalrättsliga regelverket. Möjligheten till ekonomisk vinst, vilket självfallet gagnar både företag och kommun, torde för exempelvis en bolagsstyrelse te sig frestande. Lägg därtill att styrelsen agerar under skadeståndsansvar mot aktieägarna och kan bli ersättningsskyldig om försumlighet leder till ekonomisk förlust, t.ex. att låta en uppenbart god affär gå förlorad.[33] Självfallet torde ingen bli ersättningsskyldig på den grunden att han respekterat det offentligrättsliga regelverket. Kommunalrättens kompetensregler är emellertid så oklara, gråzonen är omfattande, att det i många fall inte är tydligt var gränserna går. Det skulle kunna hävdas att företagsledningens skyldighet därvidlag snarare är att utsträcka gränserna än att inskränka dessa. Det i sin tur riskerar att, till viss del, sätta kommunallagen ur spel.

I 3:16 KL ges de förutsättningar som gäller för att kommun och landsting ska kunna föra över verksamhet till ett privaträttsligt subjekt. En kommunal angelägenhet kan lämnas över till ett aktiebolag, handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ, om det inte är särskilt stadgat att angelägenheten ska handhas av ett visst kommunalt organ.[34] Det innebär att så länge det inte finns ett särskilt stadgande som säger att just den här uppgiften,

[31] Då företaget är i behov av ytterligare ekonomiskt bistånd från kommun i form av exempelvis aktieägartillskott är detta fullmäktiges beslut överklagbart. Om företaget bedriver kompetensvidrig verksamhet torde beslutet undanröjas av domstolen. Se 10:8 2 p KL. Huruvida detta gäller alla överklagbara beslut rörande företaget är oklart. Exempelvis kan fullmäktige, enligt bolagsordningen, besluta om att utse ny styrelse i bolaget. Är det beslutet angripbart på den grund att bolagets verksamhet är kompetensvidrig? Ytterst är det en fråga om den kompetensvidriga "smittans" omfattning. Att beslutet om medelstillskott är angripbart synes rimligt. Det är då fråga om att anslå kommunala medel till kompetensvidrig verksamhet. Angripbarheten hos det senare beslutet, att utse ny styrelse, är inte lika tydlig. Det faktum att bolaget bedriver verksamhet som är kompetensvidrig innebär inte att beslutet avseende styrelsen är *direkt* rättsstridigt. Man skulle här kunna diskutera i termer av direkt och indirekt rättsstridighet. Slutligen är detta en fråga för rättspraxis.

[32] Se SOU 1982:13 s. 83 där just denna risk påpekas. Utredningens arbete visar att det i vissa kommuner bedrivs kompetensvidrig verksamhet i företagsform, exempelvis ett trafikbolag i Göteborg som försålde bensin med förtjänst till allmänheten.

[33] SOU 1982:13 s. 83.

[34] Lokutionen "enskild individ" tillkom 1994 och klargör att enskilda individer kan anlitas som entreprenörer. Se prop. 1993/94:188 s. 38 f. och Paulsson 1997 m.fl. s. 136 f.

t.ex. socialtjänsten, ska handhas av ett särskilt kommunalt organ så är det möjligt att låta ett privaträttsligt subjekt handha uppgiften. 1991 års kommunallag medförde en större frihet att för kommunerna att organisera sin verksamhet, bl.a. avskaffades de specialreglerade nämnderna. Det är dock fortfarande så att mycket av den specialreglerade verksamheten ska bedrivas i nämndform även om det finns ett visst utrymme lägga ut sådana uppgifter på privaträttsliga subjekt, t.ex. vissa driftsfrågor. Slutligen är utrymmet för privaträttsliga lösningar inom det specialreglerade området beroende av lagstiftningens utseende.[35]

Även om det är i specialreglering de flesta begränsningarna finns innehåller också KL regler om uppgifter som ska handhas i särskild ordning. Exempelvis ska beslut i ärenden av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen fattas enligt 3:9 KL av kommunfullmäktige.[36] Rätten att fatta sådana beslut kan således inte lämnas över till ett privaträttsligt subjekt. Dessutom finns fortfarande obligatoriska kommunala nämnder dvs. sådana nämnder som måste finnas i varje kommun och som har särskilda lagstadgade uppgifter. Ett exempel på en sådan nämnd är kommunstyrelsen som enligt 6:1 KL har till uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

En viktig begränsning när det gäller att överföra verksamhet till privaträttsliga subjekt är den som anges i 3:16 2 st. KL. Där sägs att om angelägenheten som ska överföras innefattar myndighetsutövning får den endast överföras om särskilt lagstöd finns. Stadgandet hänvisar till 11:6 RF där detta är angivet. 3:16 2 st. KL är endast en påminnelse om regeringsformens regler på området och innebär ingen nyhet i kommu-

[35] Se t.ex 4§ SoL där det stadgas att kommunens uppgifter ska fullgöras av den nämnd som kommunfullmäktige bestämmer. Kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunala uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning kan dock bara överlåtas om det finns särskilt lagstöd. Friheten är inte total. Även interna funktioner som regleras i kommunallagen, t.ex. ärendeberedning får sägas vara föreskrivet i särskild ordning att nämnden ska handha och kan följaktligen inte överföras till ett bolag. I 4 § 3 st. SoL tydliggörs att kommun har rätt att sluta avtal med annan att utföra de uppgifter kommunen ansvarar för.

[36] Innan 1991 års kommunallag trädde i kraft hanterades i princip hela den specialreglerade kommunala sektorn av nämnder vars existens var särskilt föreskrivna i olika speciallagar. Det skulle t.ex., enligt 4 § socialtjänstlagen (SFS 1980:620), finnas en socialnämnd i varje kommun. Nämndens uppgift var att fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänstområdet. Inom varje specialreglerat område fanns en ansvarig kommunal nämnd vars existens var obligatorisk för kommunen. Det var då inte möjligt att låta samma nämnd hantera två specialreglerade områden något, som idag är fullt tänkbart.

nalrättsliga sammanhang.[37] Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning får således inte överlämnas om inte uttryckligt lagstöd finns. Exempel på sådant särskilt lagstöd finns. Ett är lagen om kommunal parkeringsövervakning där det sägs att arbetstagare hos kommunala parkeringsaktiebolag kan förordnas till parkeringsvakter.[38] I den tjänsten ingår ett stort mått av myndighetsutövning och den av det kommunala aktiebolaget anställde parkeringsvakten kunde inte ha fått sådana befogenheter om inte lagen hade funnits. En befogenhet att utöva myndighet kan således endast överföras till den privaträttsliga sektorn om det finns en särskild lag som tillåter det.

I fråga om offentlighetsprincipen i kommunala företag finns i 3:16 3 st. KL en hänvisning till 1:9 SekrL. Där stadgas att principen om handlingsoffentlighet ska gälla hos vissa kommunala företag som ska jämställas med myndigheter vid tillämpning av 2 kap. TF och SekrL. Ett rekvisit är att kommun, landsting eller kommunalförbund utövar ett rättsligt bestämmande inflytande över företaget. Sådant inflytande föreligger när kommun på något sätt förfogar över mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen eller har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av styrelsens ledamöter. Beträffande stiftelser föreligger bestämmande inflytande då kommun har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av styrelseledamöterna och beträffande handelsbolag om en eller flera kommuner utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän.[39]

Sammanfattningsvis kan sägas att de lagliga begränsningar som finns vad gäller att överföra kommunala uppgifter till privaträttsliga subjekt är följande:

1. Om uppgiften enligt lag ska handhas i särskild ordning är det inte möjligt att göra en överföring till privaträttsligt subjekt.
2. Uppgiften måste ligga inom den kommunala kompetensen.
3. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning krävs det särskilt lagstöd för att föra över den från kommun till privaträttsligt subjekt.

De juridiska begränsningar som finns för överförande av förvaltningsuppgifter från kommun till privaträttsliga subjekt är inte särskilt långt-

[37] 1990/91:KU 38 s. 45 f
[38] Se lag om kommunal parkeringsövervakning (1987:24).
[39] Offentlighetsprincipen i kommunala företag ska inte närmare beröras här. För ett längre resonemang se Bohlin 1996 s. 51–54.

gående.[40] Kommunen har därför en stor frihet att organisera verksamheten både vad gäller själva nämndverksamheten och överföring av uppgifter till privaträttsliga alternativ. Konstitutionsutskottet uttalade dock att *"bred enighet råder om att den kommunala verksamheten i största möjliga utsträckning bör ske i nämndform"*.[41] Utskottets uttalande innebär ingen egentlig begränsning av det juridiska utrymmet utan får snarast ses som en rikspolitisk rekommendation till landets kommuner. KL ger inte nämndformen företräde, vilket också påpekats i doktrinen.[42] Däremot ger KL intryck av att nämnden är den huvudsakliga verksamhetsformen i kommunen. Hela sjätte kapitlet behandlar nämndformen och inom vissa områden där myndighetsutövning är vanlig torde det vara den enda möjliga verksamhetsformen p.g.a. de begränsningar som finns i fråga om att föra över verksamhet till privaträttsliga subjekt. De privaträttsliga verksamhetsformerna är dessutom inte tillskapade för att i första hand användas i en kommunal organisation, vilket gör dem mindre lämpliga exempelvis ur rättssäkerhets- och demokratisynpunkt, vilket nämnden av naturliga skäl är.

> Då kommunal verksamhet överförs till privaträttsliga organ är ofta ekonomiska aspekter tungt vägande. Det finns en förhoppning om att verksamheten blir effektivare när den organiseras om. Rationaliseringsvinster finns naturligtvis. När en verksamhet överförs till ett bolag undandras den vissa rättsregler som gäller för kommunal förvaltning. Exempelvis kan inte bolagsbeslut överklagas av kommunmedlemmar, styrelseledamöter och tjänstemän står inte under tillsyn av riksdagens ombudsmän, offentlighetsprincipen gäller inte ovillkorligt i delägda kommunala bolag. De ekonomiska vinsterna ligger till stor del i en nedrustning av det system som ska garantera den enskilde rättssäkerhet i förhållande till den kommunala myndigheten. Försvagningen av rättsskyddet ger den eftersträvade rationaliseringsvinsten och åstadkommer flexibilitet i verksamheten. Enkelt uttryckt: rättssäkerhet och demokratisk kontroll är kostnader som går att reducera.

Det bör poängteras att behovet av rättssäkerhet för enskild varierar inom den kommunala verksamheten. Eftersom myndighetsutövning inte utan lagstöd får överföras till företag innebär det att den största risken för kränkningar av den enskildes rättssäkerhet i företagens verksamhet är undanröjd. Ett problem är emellertid att företagens

[40] Om denna frihet ökat med 1991 års kommunallag är ovisst. Det finns inget i förarbetena som tyder på att det var avsikten. Regleringen av de kommunala företagen är huvudsakligen att se som en kodifiering av utarbetad praxis på området. Se prop. 1990/91:117 s. 50 f.
[41] 1990/91:KU 38 s. 44.
[42] Paulsson m.fl. 1997 s. 144 f.

beslut i princip inte är överklagbara.[43] Det kan medföra problem för den enskilde exempelvis vid uttagande av avgifter, barnomsorgsavgift m.m., från företagets sida. Om avgiften är felaktig kan inte företagets beslut överklagas utan den enskilde måste invänta ett beslut från nämnd eller fullmäktige rörande avgiften, exempelvis ett beslut om fastställande av ny taxa.[44] Risken för rättssäkerhetsförluster ska emellertid inte överdrivas. I exemplet finns det slutligen möjlighet att överklaga avgiftens storlek. Dessutom är det väsentligt att komma ihåg att det finns privata aktörer, t.ex. inom barnomsorgen, vilkas avgifter heller inte kan överklagas.[45] Ett svårare problem är dock att de kommunala företagen till viss del undandras den demokratiska kontrollen och insynen. Det är särskilt tydligt ifråga om de delägda företagen där offentlighetsprincipen inte ovillkorligen gäller. Den demokratiska förlusten vid användande av kommunala företag inger betänkligheter.

I kommunallagen regleras den insyn och kontroll som kommunen måste säkerställa i förhållande till företagen. I 3:17 KL stadgas att innan kommun lämnar över en kommunal verksamhet till ett av kommunen helägt aktiebolag eller ensam bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet ska fullmäktige göra följande[46]:

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten
2. utse styrelseledamöter och minst en revisor
3. se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Den första punkten innebär att fullmäktige ska lägga fast verksamhetens ändamål. Ändamålet ska vara preciserat och inte anges med en allmänt hållen formulering. Det kan t.ex. vara lämpligt att ställa upp ändamålet så att det framgår att de olika grundsatser som gäller för kommunal verksamhet i allmänhet ska iakttas, t.ex. likställighetsprincipen. Kravet på precisering är särskilt starkt då verksamheten ligger

[43] Beslut angående utlämnande av handlingar är dock överklagbara enligt 15:7 SekrL.

[44] Det är således fråga om företagets verkställande av kommunens taxebeslut. Exempelvis kan företaget tolka taxan felaktigt och utta högre avgift än vad som avsågs.

[45] Avgifterna kan emellertid komma under domstolsprövning exempelvis vid tvist om avgiftsdebitering m.m. Det är då allmän domstol som prövar den frågan.

[46] Stadgandet behandlar de fall då kommunen är ensam inititaivtagare till ett privaträttsligt subjekt vilket innebär att endast aktiebolag, där kommunen äger alla aktierna, och stiftelse, där kommunen står som stiftare, är aktuella. De andra privaträttsliga subjekt som är relevanta när det gäller att föra över kommunal verksamhet till sådana subjekt kräver fler aktörer. En kommun kan inte ensam bilda ett handelsbolag eller en ekonomisk eller ideell förening.

nära gränsen för den kommunala kompetensen.[47] Den andra punkten innebär att fullmäktige ska utse styrelseledamöterna och minst en revisor.[48] Om det gäller ett aktiebolag måste bolagsordningen innehålla en bestämmelse som tillförsäkrar fullmäktige den rätten. I praktiken är det dock så att det är kommunen som utser styrelsen i egenskap av aktieägare, eftersom det enligt aktiebolagslagen är stämman som utser styrelsen. Om flera revisorer ska utses kan övriga revisorer utses i annan ordning. Anledningen till att en revisor ska utses av fullmäktige är behovet att komplettera den yrkesmässiga revisionen med en förtroendemannarevision. På så vis ska de lokala samhällsintressen som står i förgrunden inom kommunala företag bevakas.[49] Avsikten med denna punkt är att fullmäktige ska kunna försäkra sig om att kommunens inflytande i och kontroll över verksamheten är tillfredsställande.[50] Den tredje punkten slutligen innebär att fullmäktige måste få yttra sig innan frågor av större betydelse för verksamheten avgörs. Det kan t.ex. gälla frågor om ändring av bolagsordning, ändring av aktiekapital, fusion av företag, förvärv eller bildande av dotterföretag m.m. Avsikten är att fullmäktige ska få komma till tals innan verksamheten eventuellt ändrar riktning eller omfattning. Kommunens intressen ska på så vis beaktas. Frågor som rör den löpande driften omfattas inte av denna regel.[51] Fullmäktiges yttrande är inte bindande för det beslutande organet, som i en stiftelse är styrelsen och i ett aktiebolag är stämman i sådana här frågor. I aktiebolaget är det dock i praktiken kommunen som bestämmer i egenskap av ensam aktieägare. I stiftelsen är det den av fullmäktige utsedda styrelsen som fattar de avgörande besluten. Den enda begränsning som finns är stiftelseförordnandet.

I 3:18 regleras fallet då kommunen lämnar över en kommunal angelägenhet till ett bolag som är samägt med någon annan, en förening där kommunen inte ensam bestämmer eller en stiftelse som kommunen bildat tillsammans med annan, ett s.k. delägt företag. Fullmäktige ska då se till att den andra juridiska personen blir bunden av de villkor som anges i 3:17 i den omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållanden, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt. Bestämmelsen ställer inte samma krav på kommunen som då den är helt

[47] Prop. 1990/91:117 s. 162

[48] Från och med 1999 ska fullmäktige, enligt 3:17 3 st. KL, utse även en lekmannarevisor i ett helägt aktiebolag. Se prop. 1997/98:99 s. 62. Ändringen är en följd av förändringen av aktiebolagets organisation som propositionen innebär. Se vidare i avsnitt 8.4.2.

[49] Prop. 1990/91:117 s. 54.

[50] Prop. 1990/91:117 s. 163.

[51] Prop. 1990/91:117 s. 162 f.

ensambestämmande. Fullmäktiges agerande i inflytandefrågan ska bestämmas genom en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.[52] Lagen ställer inte samma krav på fullmäktige att utöva inflytande i sådana här företag vilket också är naturligt då fullmäktiges möjligheter är kraftigt beskurna. Det är dock viktigt att komma ihåg att begränsningarna i 3:16 gäller även i sådana här företag. Även om fullmäktige saknar legala medel att ensam utforma stadgarna är det ett krav från lagstiftarens sida. Kommunens partner i sådan här verksamhet, t.ex. medstiftaren av en stiftelse, måste vara medveten om de begränsningar som gäller för kommunen. I annat fall finns risk för att kommunen tvingas dra sig ur projektet vilket kan medföra stora kostnader för partnern. Den väsentliga frågan är kommunens privaträttsliga bundenhet av avtalet. Kravet på insikt om det kommunalrättsliga regelverket sätts därvidlag högre om partnern utgörs av staten, annan kommun eller landsting och bank eller försäkringsbolag.[53]

8.4. Revision av olika företagsformer

8.4.1. Inledning

Eftersom privaträttsliga verksamhetsformer till stor del utnyttjas av kommunerna finns det anledning att närmare undersöka revisionen av sådana. I ett kommunalkoncernt perspektiv kan revisionen av de kommunala företagen sägas vara en del av kommunrevisionen i vid mening. Det är därför väsentligt att behandla dessa för att få en helhetsbild av revision av den kommunala verksamheten. En central frågeställning är kommunrevisorernas förhållande till företagsrevisionen.

De verksamhetsformer som här behandlas är aktiebolaget, i avsnitt 8.4.2., stiftelsen, i avsnitt 8.4.3., handelsbolaget, i avsnitt 8.4.4., den ekonomiska föreningen, i avsnitt 8.4.5., samt den ideella föreningen, i avsnitt 8.4.6. Framställningen är kortfattad och översiktlig. Syftet är att ge en komplett bild av revision av kommunal verksamhet samt undersöka de rättsliga problem som uppkommer i förhållandet mellan kommunrevisorerna och företagsrevisionen.[54]

[52] Prop.1990/91:117 s. 163.
[53] Vid en eventuell skadeståndsbedömning är partnerns insikt om det kommunalrättsliga regelverket avgörande. Se Paulsson m.fl. 1997 s. 347 och NJA 1973 s. 725 och NJA 1992 s. 375.
[54] Detta diskuteras även i avsnitt 12.5.4. där Kommunrevisionsutredningens förslag diskuteras i den del som avser förbättring av den kommunala "koncernrevisionen".

8.4.2. Revision av aktiebolag

Aktiebolagsformen regleras företrädesvis i aktiebolagslagen.[55] Lagen reglerar ingående bolagets organisation m.m. och området framstår som välreglerat i jämförelse med övriga associationsrättsliga områden. Aktiebolag där en kommun står som ensam eller delägare är vanliga.[56] Det handlar ofta om verksamhet som bedrivs i den tekniska sektorn, t.ex. energibolag, eller bostadsektorn, t.ex. fastighetsförvaltning eller allmännyttiga bostadsbolag. Utvecklingen sträcker sig från 1900-talets första årtionden och fram till idag. Frekvensen av associationsformen i kommunal tjänst växlar och utvecklingen har gått ryckvis.[57]

Fullmäktige har kommunalrättslig skyldighet att i ett av kommunen helägt bolag utse samtliga styrelseledamöter. Det går således att utse styrelsen på partipolitisk grund om ABL:s valbarhetsregler i 8:4 iakttas. Det innebär bl.a. att förtroendevald som är försatt i konkurs eller underkastad näringsförbud inte får vara styrelseledamot. I övrigt torde inga hinder föreligga för de förtroendevalda. Kommunallagens regler om proportionella val är tillämpliga i vid sådana val.[58]

> En fördel med aktiebolagsformen är att kommunen inte riskerar mer än det satsade kapitalet. Ägaren till ett aktiebolag saknar i normalfallet ansvar för bolagets skulder vilket innebär att om bolaget hamnar i ekonomiska svårigheter finns det alltid en möjlighet för kommunen att låta det gå i konkurs. Problemet är snarast att bedöma i vilket läge en konkurs är enda utväg eller om kommunen ska skjuta till ekonomiska resurser med risk att förlora också dessa vid en senare konkurs. Det är en avvägning

[55] Aktiebolagslagen (1975:1385). Se även aktiebolagsförordning (1975:1387). Observera att aktiebolagets organisation genomgick en omfattande reform, genom prop. 1997/98:99, som trädde i kraft 1/1 1999. Aktiebolagets organisation utreddes bl.a. i SOU 1995:44. Se särskilt om revision s. 212 ff. Reformen innebar bl.a., som en följd av kompetenskraven på de "vanliga" revisorerna, att det infördes en möjlighet att utse lekmannarevisorer. På så vis är det tänkt att kommun- och bolagsrevision lättare kan samordnas.

[56] I Kommunrevisionsutredningens betänkande återfinns statistik rörande kommunala företag. "Vid utgången av 1996 fanns det 1596 kommunala företag där kommun eller landsting var majoritetsägare. De kommunägda uppgick till 1482 och de landstingsägda till 114. Av de kommunala företagen var 1278 aktiebolag. Under 1970- och 1980-talen var antalet kommunala företag relativt konstant. De inledande åren av 1990-talet ökade antalet för att sedan minska. Antalet kommunala företag variera från kommun till kommun och från landsting till landsting. Drygt hälften av kommunerna har två till fyra bolag. De största kommunerna har femtiotalet bolag. De kommunala företagen omsatte under år 1996 ca 117 miljarder kronor. De kommunala företagens andel av kommunsektorns totala omsättning uppgick år 1996 till ca en fjärdedel." SOU 1998:71 s. 38 f.

[57] För en historik avseende utvecklingen se SOU 1965:40 s. 48–64 och SOU 1982:13 s. 36–39.

[58] Se 5:46–47 KL.

som får göras från fall till fall. Vikten av att bevaka det redan investerade kapitalet måste vägas mot risken av att förlora ännu mera kapital.[59] En kommun som står som ensam ägare till ett aktiebolag kan hamna i en valsituation vad gäller bolagets framtid. Eftersom ett aktiebolags konkurs vanligen för med sig förluster för fordringsägarna, som t.ex. kan vara lokala leverantörer och tillika kommunmedlemmar, kan det moraliskt lämpliga i att från kommunens sida låta det kommunala aktiebolaget gå i konkurs ifrågasättas. Det är emellertid ytterst en fråga om att beakta kommunens, och därmed hela kollektivet av kommunmedlemmars, ekonomiska intresse.[60] Rent rättsligt erbjuder en konkurs av ett kommunalt aktiebolag inga särskilda problem.[61] Det kommunala aktiebolaget har inte som primärt syfte att ge vinst till kommunen. Det är tvärtom så att kommunen inte får bedriva verksamhet, oavsett verksamhetsform, som har ett vinstsyfte.[62] I propositionen till KL diskuteras skillnaden mellan det privata näringslivet och kommunal verksamhet. Det konstateras att det förstnämnda har ett uttalat vinstsyfte och det sistnämnda bärs upp av ett allmänt samhälleligt intresse.[63] Det kommunala aktiebolagets verksamhet ska motiveras med kommunmedlemmarnas intresse för ögonen. Verksamhetsformen är tillskapad för vinstdrivande verksamhet men när den används i kommunal regi måste det vinstdrivande argumentet utgå.[64]

Aktiebolaget som associationsform är den överlägset vanligaste formen för kommunala företag.[65] Valet av denna form är inte självklart. Det begränsade ekonomiska ansvaret för ägarna är självfallet en viktig faktor. Kunskaperna om associationsformen är allmänt spridda. Det är dessutom relativt enkelt att bilda ett aktiebolag, t.ex. är inte en medpart nödvändig.[66] I den kommunalrättsliga litteraturen påpekas även det faktum att om verksamheten är av affärsmässig natur bör aktiebolagets form prioriteras.[67] Det är emellertid väsentligt att komma ihåg att kommunal verksamhet i första hand inte är affärsmässig. Offentligrätts-

[59] Se SOU 1982:13 s. 80 f. Där redogörs för en rad kommunala aktiebolag som *varje* år är beroende av bidrag från kommunen för att undvika likvidation eller konkurs.
[60] Det kan även vara politiskt problematiskt att exempelvis låta det kommunala bostadsbolaget gå i konkurs.
[61] Det krävs självfallet att de rättsliga kraven är uppfyllda.
[62] Se 2:7 KL där det sägs att kommun får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen.
[63] Prop. 1990/91:117 s. 33
[64] Se även diskussionen i avsnitt 2.3.4. om kommunen som ekonomisk enhet.
[65] 1996 fanns det 1278 aktiebolag där kommun stod som majoritetsägare. SOU 1998:71 s. 31.
[66] Vilket det är vid bildande av ett handelsbolag eller kommanditbolag.
[67] Se Meyer/Riberdahl s. 15.

liga former för kommunal samverkan finns som tillgodoser de kommunaldemokratiska värdena bättre.[68]

I 10:e kap. ABL regleras revisionen av aktiebolaget. Där stadgas att revisor väljs av bolagsstämman. Om bolaget ska ha flera revisorer kan det upptas i bolagsordningen att utomstående har rätt att tillsätta en revisor. En kreditgivare eller myndighet kan i vissa fall uppställa sådana krav.[69] Om det är ett kommunalt aktiebolag ska kommunfullmäktige utse en revisor, enligt kommunallagens krav. Minst en revisor ska dock alltid väljas av stämman. Från 1999 gäller att samtliga revisorer ska vara kvalificerade. Detta krav är en harmonisering av EG-rättsliga regler på området.[70]

I 10:16 behandlas jävsreglerna. Enkelt uttryckt kan sägas att den som är involverad i bolagets affärer inte heller får vara revisor, t.ex. ledamot av styrelsen eller VD. Inte heller den som är gift eller nära släkt med en sådan person får vara revisor. Kretsen som träffas av förbudet är omfattande. Revisorn ska vara faktiskt oberoende samtidigt som en utomstående måste uppfatta honom som oberoende, vilket kan bli problematiskt om han t.ex. är släkt med en styrelseledamot i bolaget.[71] Inte heller aktieägare får vara revisor.[72] Tillsynsmyndighet i revisorsfrågan är länsstyrelsen. Om inte en revisor med rätt kvalifikationer är utsedd eller om han är obehörig enligt jävsreglerna kan länsstyrelsen förordna en behörig revisor.[73] Revisorernas roll är väsentlig och betydelsen av detta organ har ökat. Från att varit stämmans granskningsorgan utgör revisorn idag även ett intrument för offentlig insyn och kontroll både till gagn för staten, långivare, arbetstagare m.fl.[74]

10 kap. ABL innehåller ett stort antal regler om revisionens genomförande. Dessutom tillkommer Revisionsnämnden verksamhet och FAR:s rekommendationer som fyller ut lagreglerna och ger detaljerade

[68] Se Meyer/Riberdahl s. 16 där det påpekas att kommunalförbundet i ett kommunaldemokratiskt värdeperspektiv är att föredra framför privaträttsliga arbetsformer.
[69] Rodhe 1995 s. 220.
[70] Se prop. 1997/98:99 s. 134–137. Kvalifikationskravet följer av det åttonde bolagsrättsliga direktivet (84/253/EEG av den 10 april 1984 om godkännande av personer som har ansvar för lagstadgad revision av räkenskaper). Den EG-rättsliga påverkan av revisionen utreddes bl.a. i SOU 1993:69. Där konstateras bl.a. att det är nödvändigt att införa krav på auktoriserad revision av aktiebolag. Se SOU 1993:69 s. 5 f.
[71] Jfr termerna "independence in fact" och "independence in appearance".
[72] Denna utökning av kretsen som träffas av revisorsjävet infördes 1999. Se prop. 1997/98:99 s. 145.
[73] Se Kedner m.fl. 1996 s. 34 f.
[74] Se Hemström 1996 s. 133 f. Införandet av en rapporteringsplikt ifråga om brott för revisorer innebär ytterligare förändring av revisionens funktion. Se vidare prop. 1997/98:99 s. 154–156.

anvisningar.[75] Tyngdpunkten vid bolagsrevision ligger på räkenskapsredovisning eller siffergranskning, dvs. granskning av räkenskaper, intern kontroll, årsredovisning och bokslut. Granskningen av VD och styrelses förvaltning av bolagets angelägenheter, förvaltningsrevision, är en liten del av revisionsarbetet. Revisionen sker i ljuset av gällande lagregler, god revisionssed och eventuella föreskrifter meddelade av stämman. Även bolagsordningen har betydelse för revisionens inriktning. Där anges bolagets verksamhet och syftet vilket självklart påverkar revisionen, vinstsyftet är t.ex. en viktig faktor att beakta. För varje räkenskapsår ska revisorerna avge en revisionsberättelse till bolagsstämman. ABL innehåller detaljföreskrifter om revisionsberättelsens innehåll.

Reglerna om revisionsberättelsens innehåll påverkar i stor utsträckning revisionsarbetet eftersom de uppgifter som ska finnas i berättelsen måste vara underbyggda av revisionellt arbete. Revisorernas uppgifter kan därför sägas vara välreglerade och tydligt angivna i ABL.

Revisorerna ska granska bolagets årsredovisning och räkenskaperna. Detta benämns redovisningsrevision. De ska också granska styrelsens och verkställande direktörens förvaltning, s.k. förvaltningsrevision. Förvaltningsrevision enligt ABL går väsentligen ut på att upptäcka eller förebygga olagliga eller annars oförsvarliga förvaltningsåtgärder. Den ekonomiska lämpligheten av förvaltningsåtgärder tillkommer det inte revisorerna att kritisera i vidare mån än då åtgärderna kan leda till vägrad ansvarsfrihet, skadeståndstalan eller i övrigt framstår som pliktförsummelser från bolagsledningens sida.[76] Revisorernas ska även löpande granska verksamheten.[77]

Stämman kan meddela särskilda föreskrifter som ska följas av revisorerna om de inte strider mot lag, bolagsordning eller god revisionssed. Bolagsrevisorns granskning styrs av begreppet "god revisionssed". Begreppet erbjuder relativt sett små problem. Både FAR:s och Revisorsnämndens verksamhet bidrar till att fylla ut begreppet och ge det innehåll.[78]

> I propositionen 97/98:99 "Aktiebolagets organisation" uttalades vikten av att reglera revisionsuppgiften med ramlagstiftning. *"Inom dessa ramar bör det sedan ankomma på revisorsorganisationerna och Revisorsnämnden att genom rekommendationer och yttranden lämna närmare vägledning an-*

[75] Se närmare om Revisionsnämnden i Kedner m.fl. 1996 s. 13 f. Revisionsnämnden utövar främst tillsyn över revisorerna och utvecklar på så vis den goda revisors- och revisionsseden.
[76] FAR:s rekommendation "Revision i svenska aktiebolag"
[77] Rodhe 1995 s. 226.
[78] Förordning (1995:666) med instruktion för Revisorsnämnden.

gående omfattningen av revisorns granskning. Det bör dock framhållas att denna lagstiftningsteknik inte innebär att den slutliga tolkningen av innebörden av god revisionssed överlämnas till revisorsorganisationerna. Det kommer alltid ytterst att vara en uppgift för domstolarna att avgöra vad som i det enskilda fallet utgör god revisionssed."[79]

Då en total revision av bolaget är omöjlig att göra finns principer som reglerar förfarandet. De viktigaste torde vara "väsentlighet" och "risk" som anger grunden för revisionsarbetet. Missförhållanden och oegentligheter som efterhand kommer i dagen kan inte lämnas outredda med hänvisning till dessa principer.[80]

Revision enligt ABL torde vara den mest välreglerade och står som förebild för revision av de övriga privaträttsliga associationsformerna.

8.4.3. Revision av stiftelser

Det svenska stiftelseväsendet har vuxit fram genom en lång process i rättspraxis. Något entydigt stiftelsebegrepp finns inte trots att stiftelselagen är relativt ny.[81] Stiftelselagen utgör en närmast fullständig reglering av stiftelseinstitutet. Den samlar de regler som tidigare gällde för stiftelser samt kodifierar den rättspraxis som utvecklats på området och stramar upp institutet. I kretsen av kommunala företag utgör stiftelsen ett relativt nytt inslag. Till skillnad från aktiebolagsformen som användes i kommunal tjänst redan i början av seklet började inte stiftelseformen användas förrän på 50- och 60-talen.[82] Den vanligaste stiftelseformen i kommunal organisation är verksamhetsstiftelsen, dvs. av kommunen bildade stiftelser som alternativ driftform för kommunal verksamhet. 1995 uppgick antalet sådana till ca. 300.[83] Karaktäristiskt för stiftelsen är att den saknar ägare. Den utgör därför inte en förmögenhetstillgång för stiftaren.[84]

De vanligaste verksamhetsgrenarna utgörs av bostadsförsörjning samt kul-

[79] Prop. 1997/98:99 s. 148.
[80] Hemström 1996 s. 138 f. Dessa principer återkommer inom kommunrevisionen. Se avsnitt 7.3.
[81] Stiftelselag (1994:138).
[82] Se SOU 1965:40 s. 28 f. De bakomliggande orsakerna till associationsformens användande i kommunal verksamhet är inte enkla att sammanfatta. I vissa fall går det även att spekulera i om inte slumpen avgjort valet av associationsform. Se Olsson 1996 s. 230 not 205. Där redovisas bland sakkunniga det okomplicerade förhållandet att stiftelserna i kommunala sammanhang helt enkelt blev populära.
[83] Riberdahl 1996 s. 231. Associationsformens utnyttjande i kommunal tjänst är i avtagande. 1974 fanns 491 kommunala stiftelser och 1993 endast 313. Meyer/Riberdahl s. 10.
[84] Meyer/Riberdahl s. 8.

tur- och fritidsförvaltning.[85] I fallet verksamhetsstiftelser är det svårare att se en tydlig grupp destinatärer. Den som exempelvis hyr bostad av den kommunala bostadsstiftelsen eller bevistar en föreställning vid den lokala teatern som drivs i stiftelseform kan svårligen ses som destinatär.[86] Det väsentliga blir då själva verksamheten, fastighetsförvaltning eller teaterverksamhet. Svårigheten att identifiera destinatärkretsen innebär dock inte att ställningen som stiftelse rubbas. Ett naturligt synsnätt är att betrakta allmänheten som destinatärer.[87] Vid sidan av verksamhetsstiftelserna återfinns även donationsfonder och liknande som tillkommit på grund av enskilds förordnande och som kommun förvaltar. I sådana fonder är det vanligen tydligt angivet vilken kategori som utgör destinatärer, exempelvis mindre bemedlade ensamstående mödrar och liknande.[88] Det kan förekomma att stiftelseförordnandet vid egen förvaltning stadgar att någon annan än styrelsen ska utse eller entlediga styrelseledamöter och revisor och bestämma deras arvoden. Sådana organ kallas ibland huvudmannaråd, fullmäktige eller valberedning. Vid anknuten förvaltning är det förvaltarens högsta verkställande organ som ansvarar för att förordnandet följs. Om ett underordnat organ inom förvaltningen ska fatta beslut i ärenden som rör stiftelsen är det högsta förvaltningsorganets uppgift att tillse att det finns en tillfredsställande kontroll av det underordnade organet samt att tillräckliga instruktioner finns. Om t.ex. en kommun åtagit sig att förvalta en stipendiestiftelse och det enligt stiftelseförordnandet är skolstyrelsen som fattar beslut om utdelning av stipendier så är det kommunstyrelsen som har det yttersta ansvaret att skolstyrelsen utför sitt åtagande. Ansvaret för stiftelsens förvaltning ligger således i det fallet hos kommunstyrelsen.[89] Det innebär bl.a. att skolstyrelsen inte, som stiftaren tänkt sig, kommer att fatta för förvaltaren, kommunstyrelsen, bindande beslut eftersom det är förvaltaren som godkänner och verkställer skolstyrelsens beslut.[90]

I en stiftelse där kommun ensam står som stiftare är kommunfullmäktige skyldig att fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, utse samtliga styrelseledamöter och minst en revisor samt se till att fullmäktige får yttra sig när beslut av större vikt ska fattas i verksamheten.[91] Detta måste skrivas in i stiftelseförordnandet, när stiftelsen väl

[85] Riberdahl 1996 s. 231 f.
[86] Se Riberdahl 1996 s. 242.
[87] Olsson 1996 s. 112. Problemet att identifiera en tydlig krets av destinatärer är särskilt vanligt i näringsdrivande stiftelser.
[88] Se Olsson 1996 s. 116–120 där sådana stiftelser med allmännyttiga ändamål diskuteras. Även om det är svårt att få samlade uppgifter på stiftelsebeståndet verkar allmännyttiga stiftelser utgöra merparten av detta.
[89] Prop. 1993/94:9 s. 60.
[90] Hemström 1996 s. 43 f.
[91] Se 3:17 KL.

är bildad är stiftarens, kommunens, möjligheter att påverka verksamheten små. Möjligheten att utöva motsvarande aktiebolagets ägarinflytande saknar i stiftelsen motsvarighet.[92] Stiftelseförordnandet är således ett viktigt styrmedel för stiftaren och det måste användas för att uppfylla kommunallagens krav på inflytande. Då en kommun står som stiftare eller medstiftare är inte länsstyrelsen tillsynsmyndighet. Tillsynsfunktionen ska då tillgodoses inom kommunen. Det är kommunstyrelsen som, i egenskap av övergripande tillsynsorgan inom kommunen även har det yttersta ansvaret för tillsyn av stiftelsen. Det allmänna kontroll- och tillsynssystemet inom kommunen anses räcka för att tillse även stiftelsens behov i det avseendet.[93] Kravet på offentlig tillsyn kan därvidlag sägas vara tillgodosett.[94] Den nuvarande rättsliga regleringen av stiftelseformen har i doktrinen påpekats vara problematisk. Stiftelselagen skapar problem när den tillämpas tillsammans med det kommunalrättsliga regelverket. Den statliga tillsynsmyndigheten, länsstyrelsen, har givits bl.a. befogenhet att skilja obehörig styrelseledamot från uppdraget. Eftersom styrelsen ofta utses på politisk grund och uppdragen fördelas proportionellt bland partierna kan länsstyrelsen, i sådana fall, tänkas rubba den partipolitiska balansen i kommunen.[95]

Revision av stiftelser regleras i 4 kap. SL. Regelverket företer stora likheter med motsvarande kapitel i ABL. Några särskilda problem unika för stiftelseformen finns dock. Revisorn utses av styrelsen eller förvaltaren, om inte stiftelseförordnandet säger annat. Det innebär att det är granskningens objekt, dvs. styrelsen eller förvaltaren, som utser granskaren. Det är en konstruktion som inte kan anses tillfredsställande.[96] Problemet uppmärksammades i förarbetena men det konstaterades endast att det i praktiken inte fanns något alternativ trots att det kunde sägas vara *"principiellt olämpligt"*.[97] En remissinstans föreslog att tillsynsmyndigheten skulle utse revisorer men förslaget förkastades p.g.a. kostnadsskäl. Det poängterades dock att revisionsberättelsen i många fall granskades av tillsynsmyndigheten och att en viss kontrollfunktion avseende revisionen därför fanns. I stiftelser med anknuten förvaltning är problemet mindre eftersom det där är möjligt att låta förvaltarens högsta beslutande organ utse revisorerna, vilket innebär att det åtminstone inte är samma personer som blir granskade som

[92] Olsson 1996 s. 284.
[93] Prop. 1993/94:9 s. 74.
[94] Hemström 1996 s. 84.
[95] Se Riberdahl 1996 s. 236 och 243.
[96] Problemet härrör ytterst från det förhållandet att stiftelsen saknar medlemmar. Se Hemström 1996 s. 66 f.
[97] Prop. 1993/94:9 s. 79.

utser revisorerna.[98] I en stiftelse där en kommun står som stiftare är kommunfullmäktige, i egenskap av högsta beslutande organ, skyldig att se till att förordnandet utformas så att en revisor utses av fullmäktige.[99] Revisorn ska vara auktoriserad eller godkänd om stiftelsen enligt stiftelselagen är bokföringsskyldig.[100] För kommunala stiftelsers del medför det att revisorn måste vara kvalificerad. Det kan innebära vissa svårigheter att samordna kommunrevisionen med revision av kommunens stiftelser eftersom det saknas motsvarande kvalifikationskrav för de förtroendevalda kommunrevisorerna.[101] Vidare stadgas revisionsjävet i 4:6 SL. I princip får inte den vara revisor som på något vis är involverad i stiftelsens verksamhet.[102] För att garantera en oberoende revision är det väsentligt att revisorn varken ger eller tar order från de han är satt att granska.[103] Revisorn kan emellertid, enligt förarbetena, lämna styrelsen råd och anvisningar i bokslutsfrågor.[104] Det finns således en självständig rätt för revisorn att agera rådgivare i sådana frågor. Revisorernas uppgifter framgår också av 4:9 SL. Stadgandet är till största delen hämtat från ABL och revisorns uppgifter i stiftelse och aktiebolag liknar varandra därför.

Stiftelserevisionen regleras av begreppet "god revisionssed". I 4:9 SL stadgas att revisorerna ska i den omfattning som följer av god revisionssed granska stiftelsens räkenskaper och årsredovisning, samt styrelsens eller förvaltarens förvaltning.[105] Både redovisningsrevisions och förvaltningsrevision ingår i revisorns uppgifter. Redovisningsrevisionen innebär en granskning av stiftelsens räkenskaper, främst den löpande bokföringen enligt 4–10 §§ bokföringslagen. Granskningen av räkenskaperna ska fullgöras fortlöpande och avse bl.a. intern kontroll. Förvaltningsrevisonen innefattar i första hand en kontroll av att tillgångar-

[98] Prop. 1993/94:9 s. 79.
[99] Se 4:1 stiftelselagen.
[100] Angående bokföring och redovisning i stiftelser i allmänhet se Hemström 1996 s. 56–65. För en utförligare beskrivning av dessa olika stiftelsetyper se Norin/Wessman s. 18–21 och Hemström 1996 s. 58 ff. Revisorn ska även vara auktoriserad om stiftelsen eller en stiftelsekoncern har tillgångar för de två senaste räkenskapsåren som överstiger ett värde av 1 000 basbelopp eller om medelantalet anställda överstiger 200. Detta krav på revision av stiftelser är relativt nytt och innebär en uppstramning av stiftelseinstitutet.
[101] Riberdahl 1996 s. 241. Krav på kvalificerad revisor gäller numera även aktiebolag. Se vidare föregående avsnitt.
[102] Se 4:6 stiftelselagen för en uttömmande uppräkning av de personer som inte får vara revisor
[103] Hemström 1996 s. 69.
[104] Prop. 1993/94:9 s. 158.
[105] Revisorn ska dessutom granska sådan räkenskap som förs över de in- och utbetalningar som görs i sådana stiftelser som endast är skyldiga att upprätta förenklade räkenskaper enligt lagen. Se 4:9 och 3:5 SL.

na har använts för det syfte och på det sätt som är föreskrivet i stiftelseförordnandet. Vidare ingår kontroll av att stiftelsen inte förbrukat mer av sina tillgångar än som är nödvändigt. Även kontroll av stiftelsens förmögenhetsplacering är en väsentlig del av förvaltningsrevisionen.[106] Revisorsnämndens och FAR:s yttranden och rekommendationer gäller i tillämpliga delar också revision i stiftelser.

Vid upprättandet av revisionsberättelsen ska särskilt noteras om stiftelsens tillgångar använts i strid med stiftelsens ändamål eller att dess förmögenhet är placerad i strid med stiftelseförordnandet. Det ska dessutom beaktas om något annat inträffat som innebär att föreskrifterna i förordnandet inte följts. I stiftelser som har kvalificerad revisor, en godkänd eller auktoriserad sådan, är revisionsberättelsen tillgänglig för allmänheten.[107] Det innebär att i kommunala stiftelser, vilka har kvalificerad revisor, blir revisionsberättelsen offentlig i samband med avgivandet. Revisionsberättelsen avlämnas till styrelse eller förvaltare. Det innebär att granskningens objekt också är adressat för revisionsberättelsen. Det är då relevant att fråga sig vem som är revisorns uppdragsgivare och vem som är revisionens intressent. Det har i doktrinen hävdats att man ska betrakta stiftaren som revisorns första uppdragsgivare. Stiftaren saknar dock formellt inflytande efter stiftelsens bildande och man får därför betrakta alla som har intresse av stiftelsens ändamål som revisorns uppdragsgivare efter bildandet.[108] I en kommunal stiftelse torde det vara naturligt att betrakta kommunfullmäktige, som väljer revisorn och även representerar kommunmedlemmarna, som revisionens uppdragsgivare och främste intressent.

> När styrelse eller förvaltare erhållit revisionsberättelsen har den att ta ställning till frågan om ansvarsfrihet. Den ansvarsfriheten kan dock inte bli absolut. En egenhändigt beslutad ansvarsfrihet gäller inte mot tredje man. Den som har rätt att föra talan om skadestånd till stiftelsen har fortfarande denna rätt såvida han inte ingår i kretsen som beslutade om beviljad ansvarsfrihet.[109] Rätt att föra talan om skadestånd till stiftelsen har, förutom styrelse eller förvaltare, stiftaren eller stiftarens efterlevande, enskild styrelseledamot, den som enligt stiftelsens ändamål kan komma att få förmån av stiftelsen, den som genom förordnandet fått rätt att föra talan samt tillsynsmyndigheten. Eftersom den sistnämnda har en skyldighet att ingripa mot styrelse eller förvaltare om så är påkallat måste tillsynsmyndigheten anses vara revisionsberättelsens egentliga adressat. Då revisions-

[106] Prop. 1993/94:9 s. 162 f
[107] Regeln är tillkommen efter förebild från annan associationsrättslig lagstiftning. Se prop. 1993/94:9 s. 79.
[108] Se Norin/Wessman s. 138.
[109] Olsson 1996 s. 409 och Norin/Wessman s. 138–140.

berättelsen i stiftelser med kvalificerad revision är offentlig kan den som har talerätt använda sig av den om revisionsberättelsen visar att det behövs. I det fallet kan man hävda att det är de taleberättigade som är revisorns egentliga uppdragsgivare och adressaterna för revisorns rapportering.

8.4.4. Revision av handelsbolag

Handelsbolag regleras i lag om handelsbolag och enkla bolag (BL).[110] Där stadgas att ett handelsbolag föreligger om två eller flera har avtalat att gemensamt utöva näringsverksamhet i bolag.[111] Bolagsmännens inbördes förhållande regleras i första hand genom avtal. Det innebär bl.a. att avtalsrättens regler om ogiltighet är tillämpliga[112] Om inte avtal träffats gäller bolagslagens regler.[113] En variant av handelsbolaget är kommanditbolaget, där en eller flera av bolagsmännen är begränsat ansvariga för bolagets ekonomiska förpliktelse.[114] Av äldre rättspraxis framgår att även innan 1991 års kommunallag hade kommun rätt att bedriva verksamhet i handelsbolagsform.[115] Numera framgår det direkt av kommunalagen.[116]

> Den solidariska ansvarsskyldigheten i ett handelsbolag kan innebära vissa kommunalrättsliga problem. När en kommun blir delägare i ett handelsbolag uppkommer också ett ansvar för de skulder som uppkommer i bolagets verksamhet. Det finns ingen garanti för att betalningsansvaret inte överstiger den ekonomiska insatsen. För tredje man är delägarna alltid solidariskt betalningsansvariga såvida inte kommun är kommanditdelägare. Det innebär att om bolagets andra delägare hamnar på obestånd är kommunen i egenskap av delägare betalningsansvarig för alla bolagets skulder. Kommunen har sedan möjlighet att vända sig mot delägaren men om det inte finns några tillgångar att hämta där kan inte kommunen reparera skadan. Det förhållandet gäller oavsett vad det står i delägarnas inbördes avtal. I förarbetena till KL berördes problemet ytligt och det

[110] Lag om handelsbolag och enkla bolag (1980:1102).
[111] Ytterligare ett krav är att bolaget är infört i handelsregistret. I annat fall är det att karaktärisera som ett enkelt bolag. Se 1:1 BL.
[112] Hemström 1996 s. 56.
[113] Bestämmelsen om bolagsmans kontrollrätt är dock inte dispositiv. Det är den enda rätt avseende den interna förvaltningen som bolagsmännen inte kan avtala bort. Skälet till det är att en bolagsman, som inte bara gjort en ekonomisk insats i bolaget utan också bär personligt ansvar för bolagets förbindelser, har ett stort ekonomiskt intresse av att kontrollera bolagets räkenskaper och förvaltning. Se prop. 1979/80:143 s. 112 och Hemström 1996 s. 61.
[114] Om kommanditbolaget som kommunal företagsform se Meyer/Riberdahl s. 13 f.
[115] RÅ 1985 2:32. Se Paulsson m.fl. 1997 s. 138.
[116] Se 3:16 KL.

sades att detta ska regleras i bolagsavtalet i huvudsak och i domstolarna vad gäller den närmare gränsdragningen. Man påkallade dock en viss försiktighet i sådana här fall.[117] Om bolagets verksamhet har bedömts som kompetensenlig torde kommunens omfattande betalningsansvar vara av underordnad betydelse. En verksamhet blir inte mindre kompetensenlig för att kostnaderna oplanerat skjuter i höjden.[118] Problem uppkommer i första hand då det går att hänföra vissa kostnader till de olika delägarna. Antag att två kommuner bildat ett handelsbolag för att tillsammans genomföra åtgärder till främjande för turismen i kommunerna. Den ena kommunen får ekonomiska svårigheter och kan eller vill inte betala bolagets fordringsägare. Fordringsägarna går då vidare till den andra kommunen för att realisera sina fordringar. Den sistnämnda kommunen är då skyldig att betala skulderna, eller rättare båda kommunerna är skyldiga att betala skulderna men fordringsägarna kommer sannolikt att vända sig mot den som har störst möjlighet att betala. Eftersom båda kommunerna har nytta av bolagets verksamhet och det kan sägas att det är kompetensenligt att driva verksamheten just av den anledningen så raseras hela grundvalen för kompetensenligheten då endast den ena kommunen står för kostnaderna. Kommunens medel går då till en verksamhet vars nytta hamnar i en annan kommun vilket strider mot lokaliseringsprincipen. Det är emellertid möjligt för den kommun som betalt alla bolagets skulder att i andra hand vända sig mot den trilskande kommunen och kräva ersättning, vilket gör att problemet kanske kan lösas kommunalrättsligt. Problematiken blir dock ännu tydligare om vi antar att en av delägarna är ett aktiebolag som går i konkurs. Då finns endast kommunen kvar och blir i egenskap av delägare ansvarig för bolagets alla skulder. Kommunen har naturligtvis rätt att vända sig mot aktiebolagets konkursbo med sin fordran men chanserna torde vara små att erhålla täckning för den. Handelsbolaget som verksamhetsform bör därför användas med viss försiktighet.

Handelsbolaget som kommunal företagsform är ovanlig. Några särskilda kommunalrättsliga fördelar erbjuder denna associationsform in-

[117] Prop. 1990/91:117 s. 163. Se RÅ Ab-447/78 (Turab) där ett bolagsavtal klassificerats felaktigt varefter fullmäktige beslutade att godkänna avtalet. Avtalet beskrevs som ett handelsbolagsavtal men var i själva verket ett avtal om upprättande av kommanditbolag. Detta faktum innebar emellertid inte att fullmäktiges beslut upphävdes då det materiella innehållet i avtalet, vilket var känt av fullmäktigeförsamlingen, var huvudsaken och inte den rättsliga beteckningen.
[118] Kommunalekonomiska synpunkter i allmänhet går naturligtvis att anföra.

te. Däremot kan skattemässiga fördelar uppnås med denna form i jämförelse med aktiebolagsformen.[119]

BL innehåller inga regler om revision. Relevanta stadganden står att finna i lag om årsredovisning m.m i vissa företag.[120] Där stadgas, i 4:1, att företag som är skyldiga att upprätta årsredovisning, enligt 2:1, skall också finnas revisorer.[121] Revisionsreglerna i är omfattande och starkt besläktade med motsvarande regler i ABL. Regelverket i ABL har varit förebilden för utformandet av 4 kap. i lagen.[122]

Revisorernas uppgifter regleras i 4:7. En revisor ska i den omfattning som god revisionssed bjuder granska företagets årsredovisning och räkenskaper samt företagsledningens förvaltning. Granskningen av räkenskaperna i ett handelsbolag skiljer sig i princip inte från den som bedrivs i ett aktiebolag. Förvaltningsrevision i handelsbolag är i stora delar lika som den i aktiebolag. Enligt förarbetena torde den dock främst gå ut på att kontrollera att inte företagsledningen har handlat i strid med bolagslagen eller bolagsavtalet.[123] Det är naturligt eftersom det är främst dessa två faktorer som reglerar handelsbolagets verksamhet.

Revisorn avger för varje räkenskapsår en revisionsberättelse till bolagsmännen. Det finns inget lagstadgat krav på att revisorn ska uttala sig i frågan om ansvarsfrihet. Skälet till det är att lagbestämmelser om bolagsledningen saknas i bolagslagen. Finns ingen från ägarna fristående ledning, t.ex. styrelse eller verkställande direktör, är det meningslöst att tala i termer av ansvarsfrihet. Om ett handelsbolag har en styrelse är det naturligtvis av intresse för ägarna att revisorn uttalar sig i ansvarsfrihetsfrågan. Det är då, enligt förarbetena, meningen att motsvarande bestämmelser i ABL ska tillämpas analogt om god revisionssed kräver det.[124]

[119] Se Meyer/Riberdahl s. 12–14. Den skattemässiga fördelen anges vara att beskattning av handelsbolaget, och även kommanditbolaget, äger rum hos bolagsmännen medan den beskattas direkt hos aktiebolaget innan utdelning till ägarna kan ske. Kommun är inte skattskyldig för inkomst från handelsbolaget men skatt på aktiebolags vinst ej kan undkommas.
[120] Lag om årsredovisning m.m. i vissa företag (1980:1103).
[121] Det gäller även i handelsbolag som är skyldiga att upprätta årsredovisning enligt årsredovisningslagen (1995:1554).
[122] Prop. 1979/80:143 s. 63.
[123] Prop. 1979/80:143 s. 168.
[124] Prop. 1979/80:143 s. 171.

8.4.5. Revision av ekonomiska föreningar

Ekonomiska föreningar regleras huvudsakligen i lagen om ekonomiska föreningar (EFL).[125] Lagen definierar en ekonomisk förening så att det är en förening som har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen.[126] Den grundläggande beslutanderätten ligger hos föreningsstämman. Stämman är det organ som utser styrelsen och revisorerna. Organisationen i en ekonomisk förening liknar till stora delar den i ett aktiebolag. Även regleringen i övrigt av dessa båda associationstyper företer stora likheter. EFL är också i stor utsträckning påverkad av aktiebolagslagstiftning.

Kommunala företag i form av ekonomiska föreningar är ovanliga.[127] Möjligheterna att utnyttja formen för interkommunalt samarbete begränsas av att medlemsantalet måste vara minst tre.[128] De måste dessutom vara aktiva i verksamheten. Associationsformen har i kommunala sammanhang främst utnyttjats inom turistnäringen. Flera intressenter har då tillsammans med kommunen bildat en förening för främjandet av den lokala turistnäringen.[129]

I 8 kap. EFL regleras revisionen. Där stadgas att det i varje ekonomisk förening ska finnas minst en revisor. Revisorn utses av stämman om inte annat föreskrivs i stadgarna. Det är möjligt att låta någon stor intressent, t.ex. en centralorganisation, utse en revisor för att på så vis få mera inflytande i föreningen. En revisor kan utses på obestämd tid eller på den tid som stämman beslutar. Revisorn kan avgå innan uppdragstiden löpt ut eller så kan stämman besluta om att avsätta honom.[130] I 8:10 EFL anges revisorernas uppgifter. Där framgår att revisorerna ska i den omfattning som följer av god revisionssed granska föreningens årsredovisning jämte räkenskaperna samt styrelsens och verkställande direktörens förvaltning.

[125] Lag om ekonomiska föreningar (1987:667).
[126] Detta främjande måste göras genom ekonomisk verksamhet och medlemmarna måste delta i verksamheten. I lagen ges ett antal exempel på hur deltagandet kan gå till. En medlem kan delta i den ekonomiska verksamheten som konsument, som leverantör, med egen arbetsinsats, genom att begagna föreningens tjänster eller på annat liknande sätt. Ändamålet kan vara att sänka medlemmarnas kostnader eller att öka deras inkomster. Huvudsaken är att en ekonomisk vinst eftersträvas. För exempel på olika sorters ändamål som är godtagbara se Hemström 1996 s. 14 f.
[127] 1993 fanns 24 ekonomiska föreningar i den kommunala företagsstatistiken. Se Meyer/Riberdahl s. 8.
[128] Se 2:1 EFL.
[129] Meyer/Riberdahl s. 10 f.
[130] Se Hemström 1996 s. 76 f. Motivet till detta anges vara revisorns ställning som syssloman.

8.4.6. Revision av ideella föreningar

Lagstiftning angående ideella föreningar finns i mycket sparsam omfattning. Associationsrättslig lagstiftning angående sådana föreningar saknas helt. Institutet är således i princip oreglerat. I brist på lagstiftning får regelsystemet konstrueras med utgångspunkt från föreningens stadgar, praxis inom den aktuella föreningen, prejudikat och god föreningssed. Rättsläget är därför i vissa delar oklart. För att föreningen ska få status som juridisk person krävs stadgar av viss kvalité samt styrelse.[131]

Ideella föreningar som kommunal företagsform är ovanliga. Associationsformen har emellertid diskuterats som en regional samverkansform och alternativ till kommunalförbundet.[132] Den ideella föreningens fördel torde därvidlag huvudsakligen vara den relativa frihet som följer bristen på rättslig reglering.[133]

Då reglering av ideella föreningar i princip saknas finns det heller inget lagstadgat krav på revision. Undantaget är reglerna i lagen om årsredovisning av vissa företag m.m. om revisorer som även gäller för näringsidkande ideella föreningar. I 4:7 stadgas att en revisor skall i den omfattning god revisionssed bjuder granska företagets årsredovisning jämte räkenskaperna samt företagsledningens förvaltning. Bestämmelsen motsvarar 10:7 ABL. Tanken är att revisorns granskning i ideella föreningar ska bedrivas på i princip samma sätt som i aktiebolag.[134]

8.5. Kommunrevision och företagsrevision, en jämförelse

Revisionen i de privaträttsliga associationsformer som beskrivits i föregående avsnitt företer stora likheter och behandlas därför nedan gemensamt. Syftet med detta avsnitt är, dels att översiktligt beskriva, med de föregående avsnitten som bakgrund, revisionens huvuddrag i de olika asociationsformerna, dels att undersöka om det föreligger svårigheter att samordna denna privaträttsliga revision med den kommunala revisionen. Även skillnader och likheter mellan företags- och kommunrevision ska beskrivas.

[131] Se Hemström 1996 s. 54.
[132] 1993 fanns fem ideella föreningar i tillgänglig statistik. Se Meyer/Riberdahl s. 11. Se även prop 1990/91:117 s. 123.
[133] Ett exempel är Mälardalsrådet som är ett regionalt samarbetsorgan för kommuner.
[134] I propositionen till lagen hänvisas det till propositionen till ABL som anses vara vägledande för revision även i ideella föreningar. Se prop. 1979/80:143 s. 168 där det hänvisas till prop. 1975:103 s. 243.

De kommunala företagen kan betraktas som en speciell rättslig form för bedrivande av kommunal verksamhet.[135] Företagens verksamhet är fortfarande att betrakta som kommunal trots byte av rättslig form. En konsekvens av detta synsätt är att kommunen kan betraktas som en koncern. Ur kommunrevisionell synvinkel innebär det att den revision som bedrivs i de kommunala företagen utgör en del av den kommunala koncernrevisionen. De kommunala företagen ska emellertid inte granskas av kommunrevisorerna. Det är följaktligen dessa subjekts "egen" revision som ersätter kommunrevisionen.

En grundläggande skillnad är att företagsrevision vanligen bedrivs av särskilt utbildade revisorer medan kommunrevisorerna är förtroendevalda lekmän. Även om kommunrevisionen vanligen upphandlar den revisionella sakkunskapen, är det lekmännen som har den slutliga bestämmanderätten.[136] Det kommunrevisionella uppdraget kan sägas i grunden vara politiskt.[137] Bolagsrevisorn utses däremot på grunder som bygger på dennes sakkunskap och yrkesskicklighet. Denna grundläggande skillnad i de centrala aktörernas kunskap och ursprung torde även påverka förhållningssätt till själva granskningen och deras roller i organisationen. Bolagsrevisorn är därvidlag tydligare ett objektivt instrument för bolagsstämman, som granskar efter vissa, i förväg, uppställda normer och standards, medan kommunrevisorerna i viss mån är självständigare i förhållande till fullmäktige, bl.a. med tanke på att de i princip är oavsättliga under löpande mandatperiod, och deras granskning framstår ibland som oreglerad och slumpmässig. Kvalifikationskravet inom bolagsrevisionen är en grundläggande skillnad i förhållande till kommunrevisionen.

> Eftersom alla stiftelser som är bildade av ett offentligrättsligt subjekt är bokföringsskyldiga är de också skyldiga att ha minst en kvalificerad revisor. Kvalifikationskravet gör att fullmäktige får ett mindre urval av kandidater då det gäller att tillsätta posten som revisor i stiftelsen. Det är nämligen fullmäktiges uppgift att utse minst en revisor i stiftelsen. Lösningen på det problemet torde vara att i stiftelseurkunden stadga att det ska utses två eller flera revisorer. På så vis kan en kvalificerad revisor utses, han kan då utses av fullmäktige eller av stiftelsens styrelse, och en revisor utan särskilda kvalifikationskrav förutom att han har fullmäktiges förtroende kan också utses. Förfarandet medger att både stiftelselagens krav på särskild kompetens och kommunallagens krav på att revisorn ska ha fullmäktiges förtroende tillfredsställs. Det är naturligtvis fullt möjligt att

[135] Se avsnitt 8.2.
[136] Jfr i Finland där OFR-revisorerna lyder under revisionsnämnden men kan t.ex. avge en egen revisionsberättelse till fullmäktige.
[137] Se SOU 1998:71 s. 81 f.

fullmäktige utser den till förtroendevald revisor som i sitt yrke är särskilt kvalificerad för uppgiften men förfarandet som beskrivits ovan medger att fullmäktige utser den som har det mesta förtroendet istället för den som har lämpligast utbildning. I kommunförbundens rekommendationer i kommunala revisionsfrågor anges att det är lämpligt att kommunen utser en av de förtroendevalda revisorerna som ska granska hela den kommunala verksamheten till att även vara revisor i kommunala bolag och stiftelser. Det skulle ge kommunens revisorer en mer heltäckande bild av verksamheten. Det är emellertid väsentligt att notera behörighetskraven både i stiftelselagen och aktiebolagslagen avseende revisorer vilket självfallet kan medföra problem. Behörighetskravet innebär ökade svårigheter att samordna den egentliga kommunrevisionen med revision av de kommunala verksamhetsstiftelserna eftersom motsvarande behörighetskrav saknas för kommunrevisorerna.[138] Även för ekonomiska föreningar finns ett kvalifikationskrav avseende revisionen.[139] Den revisor som inte är kvalificerad ska ha den insikt i och erfarenhet av redovisning och ekonomiska förhållanden som med hänsyn till arten och omfånget av föreningens verksamhet krävs för uppdragets fullgörande. Kraven på revisorns kompetens varierar således med storleken på föreningen. Den som väljs till revisor i en liten förening behöver inte ha tillräckliga kunskaper för att vara revisor i en förening med omfattande verksamhet.[140]

Revisionens uppgifter anges i respektive verksamhetsregleringar. I fråga om kommunrevision stadgas i 9:7 KL att det är verksamheten som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden som ska granskas. Vad gäller bolagsrevisionen stadgas i 10:7 ABL att revisorerna ska granska bolagets årsredovisning, räkenskaper samt bolagsledningens förvaltning. Liknande stadganden återfinns beträffande de övriga företagsformerna.[141] Indelningen av revisionen i två delar återfinns inom såväl kommunrevision som företagsrevision. Redovisningsrevision och förvaltningsrevision utgör de centrala delarna av både kommun- och företagsrevisionen. En väsentlig skillnad är emellertid att förvaltningsrevision i företag huvudsakligen innebär en granskning av företagsledningens förvaltning som ytterst strävar att tillse det granskade företagets ekonomiska intressen. Syftet är att undersöka om ledningen orsakat företaget skada och om skadeståndsskyldighet föreligger. Så-

[138] Se avseende stiftelser Riberdahl 1996 s. 241.
[139] I en ekonomisk förening där tillgångarnas nettovärde enligt balansräkningarna för de senaste två åren överstigit 1 000 basbelopp eller om antalet anställda de två senaste åren i genomsnitt varit fler än två hundra ska det finnas minst en auktoriserad revisor.
[140] Hemström 1996 s. 77.
[141] Se exempelvis vad gäller stiftelser i 4:9 SL och ekonomiska föreningar 8:10 EFL. Släktskapet med ABL:s regel är tydlig.

dan granskning med ansvarsutkrävande som huvudsakligt mål är väsentlig även i kommunrevisionella sammanhang. Där innebär emellertid förvaltningsrevision främst att granska verksamhetens ändamålsenlighet och överensstämmelse med de politiska besluten. I företaget avser förvaltningsrevisionen att främja företagets ekonomiska rätt medan den i kommunen avser att främja verksamhetens demokratiska legitimitet. Redovisningsrevisionen torde däremot ha i princip samma betydelse i kommun och bolag. Innebörden är huvudsakligen att granska räkenskaper, årsredovisning m.m. samt att granska den interna kontrollens tillförlitlighet. Detta kommer till uttryck både i KL och ABL.

En väsentlig skillnad mellan bolags- och kommunrevision är den goda revisionssed som reglerar båda revisionstyperna. Inom bolagsrevisionen är den goda revisionsseden välutvecklad och auktoritativa källor finns för utfärdande av rekommendationer. Kommunrevisionen saknar helt sådana källor. Det visas även på det faktum att bilden av god revisionssed i den kommunala verksamheten är splittrad. I den rekommendation som utfärdats av Kommunförbunden anges att en centralt reglerad revisionssed är ett hot mot det kommunala självstyret. Det saknas således enhetlig revisionssed för den kommunala revisionen.

Svårigheten att samordna de olika revisionstyperna i den kommunala "koncernen" diskuteras vidare i nästföljande avsnitt, där även kapitlet summeras.

8.6. Summering, revision och den kommunala "koncernen"

De kommunala företagens existens är, som genomgången ovan visat, väletablerad och erkänd av rättsordningen. Kommunallagen implicerar att verksamhetsformen inte är relevant om det kommunalrättsliga regelverket i övrigt iakttas. Det kan tyckas logiskt att valet av verksamhetsform inte spelar någon roll om kompetens- eller andra regler inte träds för när. Demokratiskäl kan dock anföras mot ett sådant synsätt och det finns en principiell fördel att bedriva verksamhet i nämndform. Bl.a. eftersom den offentliga rättens regler då blir fullt tillämplig. Det rådande rättsläget är emellertid att kommunala företag är tillåtna och den relevanta frågan i sammanhanget är hur den kommunala revisionen förhåller sig därtill.

Innan problematiken kring kommunrevisionen och de kommunala företagen närmare betraktas finns det anledning att stanna upp kring

det kommunala koncernbegreppet. I redovisningssammanhang anläggs ofta synsättet att kommunen med sina företag utgör en koncern.[142] I 3:2 kommunal redovisningslag[143] stadgas att årsredovisningen även ska inkludera en sammanställd redovisning av kommunal verksamhet bedriven genom annan juridisk person. Koncernredovisningen, dvs. den sammanställda redovisningen, utgör en del av årsredovisningen.[144] Motivet är att ge en bild av hela den samlade kommunala verksamheten.[145] I propositionen till KL uttrycks att kommunen och de kommunala företagen måste betraktas som en ekonomisk beslutsenhet där fullmäktige har det yttersta ekonomiska och politiska ansvaret.[146] Vad gäller revisionen är det inte lika vanligt att koncernbegreppet används.[147] I förarbetena till KL uttrycks att kommunrevisorerna kan på grundval av de uppgifter som finns i den kommunala årsredovisningen avge vissa allmänna uttalanden om de kommunala företagen.[148] Det ger en bild av att kommunrevisorerna ska förhålla sig tämligen passiva i förhållande till företagen.

Som tidigare konstaterats är det rimligt att anta att de kommunala företagens verksamhet fortfarande är att betrakta som kommunal sådan.[149] Det torde därför vara skäligt att kommunens egna revisorer får granska även denna. I propositionen uttalas det att det inte ska införas bestämmelser i lagen som gör det till en skyldighet för kommunrevisorerna att granska de kommunala företagens verksamhet. De bakomliggande skälen anges vara att företagen redan är underkastade sin egen revision och kommunrevisionen skulle i praktiken leda till dubbelgranskning och uppfattas som någon form av överrevision i för-

[142] Se bl.a. prop. 1990/91:117 s. 123 om krav på koncernredovisning i kommunallagen, 8:17 KL. Stadgandet är numera ändrat och regleringen av redovisningen flyttad till den kommunala redovisningslagen (1997:614).
[143] Lag om kommunal redovisning (1997:614).
[144] Se Brorström m.fl. s. 42. Årsredovisningens övriga delar anges i 3:2 i lagen. Dessa är: förvaltningsberättelse, resultaträkning, balansräkning, finasieringsanalys.
[145] Prop. 1996/97:52 s. 47.
[146] Se prop. 1990/91:117 s. 123. Enligt Kommunrevisionsutredningen lägger uttalandet en grund i lagen för ett kommunalt koncerntänkande. Se SOU 1998:71 s. 122. Det bör understrykas att det endast är ett betraktelsesätt. KL saknar explicita regler om den kommunala koncernen. Koncernbegreppet används överhuvudtaget inte i lagtexten.
[147] Notera begreppet "koncern" inte återfinns någonstans i den kommunalrättsliga regleringen. Det är snarast att betrakta som ett synsätt inspirerat av privarätten där begreppet har en reell rättslig innebörd. Se exempelvis koncerndefinitionen i 1:5 ABL. Kommunrevisionsutredningen anlägger emellertid ett kommunalkoncernt synsätt vad gäller revisionen. Utredningens lagförslag syftar till att underlätta en samordning mellan företagsrevision och kommunrevision. Se SOU 1998:71 130 f.
[148] Prop. 1990/91:117 s. 219 f.
[149] Se avsnitt 7.2.2.5.

hållande till företagsrevisionen. Således finns ingen lagstadgad *skyldighet* för revisorerna att granska ett kommunalt företags verksamhet. Finns det då någon *möjlighet* för revisorerna att göra det? I doktrinen sägs inget särskilt i den frågan.[150] Något förbud för kommunrevisorerna att granska kommunala företag finns inte. Om kommunala företags verksamhet kan sägas ingå i nämndernas verksamhetsområde, vilket hävdats ovan, måste också revisorerna få granska verksamheten även om förarbetsuttalanden anger att det inte är en skyldighet. Ett problem är då att det kommunala företaget är ett fristående rättssubjekt skilt från kommunen. Det anges ingen skyldighet i t.ex. ABL att ett aktiebolag ska ge kommunens revisorer tillträde för att granska verksamheten. Även om bolaget är ägt av kommunen kan kommunrevisorerna vägras möjlighet till granskning. Hela problemet kan lösas av kommunfullmäktige som kan ålägga bolagsstyrelsen och VD att ge kommunens revisorer tillgång till handlingar och annat som behövs för att genomföra sin granskning. Enligt 3:16 KL ska fullmäktige bl.a. fastställa att den yttersta beslutanderätten i väsentliga frågor rörande bolaget ska tillkomma fullmäktige. Det är naturligtvis möjligt att fullmäktige också beslutar att kommunens revisorer ska ha möjlighet att granska bolagets verksamhet. Det gäller dock endast i sådana företag där kommunen har ensam beslutanderätt. I andra företag blir det en fråga om frivillighet från kommunens samarbetspartner. Kommunrevisorerna borde således kunna granska kommunala företags verksamhet på eget initiativ eller också skulle fullmäktige kunna ålägga revisorerna att göra det i revisionsreglementet. Problem kan dock uppstå med de delägda kommunala företagen.

Enligt ABL måste ett aktiebolag ha egna revisorer. Det innebär att bolagets verksamhet granskas av de egna revisorerna, och en ytterligare granskning av de kommunala revisorerna skulle, enligt propositionen till 1991 års KL, bli överflödig. Bolagsrevisorernas arbete ska inte i sin tur granskas av kommunrevisorerna, utrycktes det i förarbetena. Det riskerade att ge den kommunala revisionen en karaktär av överrevision, vilket inte ansågs önskvärt.[151] Därför har inte kommunens revisorer rätt att granska de kommunala aktiebolagens verksamhet. En väsentlig fråga i sammanhanget är då om kommun-

[150] Se Bohlin 1998 s. 214 f. och Paulsson m.fl. 1997 s. 305. Där anges endast det som sägs i propositionen utan vidare diskussion. Äldre kommunalrättslig doktrin anger endast helt kort att det inte ingår i kommunrevisors uppgift att granska kommunägda privaträttsliga subjekts förvaltning. Om detta uttalande avser hela det privaträttsliga subjektets verksamhet är oklart, se Kaijser/Riberdahl 1983 s. 565.
[151] Prop. 1990/91:117 s. 127

revision och bolagsrevision är samma sak. Om svaret är nekande, kan vi heller inte tala om en dubbelgranskning.

Redovisningen av de kommunala företagsformerna och den revision som där bedrivs visar att den till stora delar är likadan. Revisionsreglerna i ABL är de allt överskuggande. Sammantaget med rekommendationerna avseende god revisionssed visar den privaträttsliga revisionen som en granskning huvudsakligen med inriktning på bevarande av organets rätt medan kommunrevisionen även har demokratiska dimensioner. Skillnaderna mellan bolagsrevision och kommunrevision har tidigare diskuterats i avsnitt 4.6.[152] Slutsatsen är att djupgående skillnader finns. Det kan således inte sägas vara fråga om dubbelgranskning då det i grunden är olikartade verksamheter.

De rättsliga förutsättningarna för kommunrevisionens förhållande till de kommunala företagen kan sägas vara följande:

- Kommunallagen stadgar ingen skyldighet att granska företagens verksamhet. Utifrån ett koncernperspektiv, vilket är vanligt i redovisningssammanghang, är det dock rimligt att kommunrevision ska bedrivas i de kommunala företagen. Detta för att ge en rättvisande bild av den totala kommunala verksamheten. I ett offentligrättsligt perspektiv är det en rimlig lösning då exempelvis demokratisynpunkter kan läggas på verksamheten.
- Associationsrätten erkänner ingen kommunal "överrevision". ABL ger knappast något utrymme för en sådan lösning. Eftersom kommunens förhållande till företagen inte utgör ett koncernförhållande i privaträttslig mening är företagens verksamhet helt skild från kommunen. Det kommunala inflytandet får därmed huvudsakligen utövas med stöd av bolagsordningen. Reglerna om revision i exempelvis ABL och kan emellertid inte avtalas bort. Revisionen är inte endast att betrakta som en angelägenhet mellan bolagsledning och stämman. Utomstående intressenter, vars intressen är lagfästa, har ett berättigat krav på kontroll och, via revisionsberättelsen, viss insyn.[153] Därför föreligger svårigheter att samordna den privaträttsliga revisionen med den kommunalrättsliga.[154] En annan sak är att samma personer kan utses både till kommunrevisor och bolagsrevisor.[155]

[152] Se även föregående avsnitt.
[153] Se bl.a. Hemström 1996 s. 134 f.
[154] Se dock Stockholms kommun där förvaltningsrevisionen i de kommunala företagen utförs av kommunrevisorerna. Intervju stadsrevisor Kalles.
[155] Om man uppfyller kraven på revisor i ABL, dvs. auktorisation. Se Paulsson m.fl. 1997 s. 314 f.

- Det nya systemet med lekmannarevisorer ger ökade möjligheter till samordning. Detta förtar dock inte det faktum att revisorn verkar under två helt olikartade regelverk. Det är således fråga om två typer av revision. I det perspektivet kan den kommunala revisionen, om ett koncernperspektiv anläggs, sägas bestå av en del som är kommunalrättsligt reglerad och utförs i de kommunala nämnderna, utskotten m.m. samt en del som är privaträttsligt reglerad och utförs i de kommunala företagen.

Bedrivs det då någon "koncernrevision" i praktiken. Samordningen mellan revision i företag och kommun består i att de av kommun valda förtroendemannarevisorerna hämtas ur kretsen av förtroendevalda kommunrevisorer. Denna teknik är mycket vanlig. Utvecklingen har där kommit längre i kommunerna än i landstingen vilket torde bero på att kommunala bolag är mer frekvent förekommande än landstingskommunala bolag. Till denna samordning bör även läggas det faktum att det i vissa bolag utfördes kommunal förvaltningsrevision utöver den sedvanliga bolagsrevisionen. Förfarandet är inte särskilt vanligt, 15 % av kommunerna och 35 % av landstingen tillämpade en sådan ordning. Avsikten med den "extra" förvaltningsrevisionen är vanligen att granska om det kommunala ändamålet uppfyllts.[156] Klart är dock att sådant förfarande strider mot ABL. Bolagsrevisionen är tydligt reglerad. Det finns inget utrymme för införande av kommunal förvaltningsrevision i bolaget. Om det kommunala ändamålet skrivs in i bolagsordningen blir emellertid saken en annan. Då bolagets föremål bl.a. utgörs av ett uttryckt kommunalt ändamål inriktas självfallet bolagsrevisionen på detta och frågan huruvida bolaget uppfyllt ändamålet får ett svar. Om så är fallet i de bolag där "extra" kommunrevision utövas är inte klarlagt.

Kommunrevisionsutredningen anger i sitt betänkande en modell för hur den kommunala koncernrevisionen ska kunna utvecklas inom ramen för den nuvarande lagstiftningen. Den huvudsakliga tanken verkar vara att ge möjlighet till ökat informationsflöde från det kommunala företaget till fullmäktige.[157]

Följande punkter anges av utredningen vara relevanta:

1. Personsamband mellan kommun- och bolagsrevision
2. Avlyftande av aktiebolagsrättslig tystnadsplikt från bolagens revisorer

[156] Starev s. 18 f. 33 % av de tillfrågade kommunerna och landstingen tillämpade systemet med samordning fullt ut och 57 % delvis. Se även prop. 1990/91:117 s. 127.
[157] Se SOU 1998:71 s. 120–122.

3. Uppdrag för kommunens revisorer att verka för samordning av kommunens och bolagens revision
4. Ägardirektiv till bolagsrevisorerna att genomföra förvaltningsrevision/verksamhetsrevision
5. Ägardirektiv till bolagets styrelse och verkställande direktör att i förvaltningsberättelsen också redovisa utfallet av verksamheten
6. Ägardirektiv till bolagsrevisorerna att i revisionsberättelsen också redogöra för genomförd förvaltning/verksamhetsrevision och revisorernas bedömning av utfallet av verksamheten

Modellen avser förhållanden som rådde innan reformen av aktiebolagets organisation. Idag får endast kvalificerade revisorer utses till revisor i aktiebolag, vilket medför svårigheter på personsamband mellan bolagsrevision och kommunrevision.[158] Det kräver att kvalificerade revisorer väljs av fullmäktige till kommunrevisorer.

Kommunrevisionsutredningen föreslår att förtroenderevisorer införs, vilka utses av kommunfullmäktige att granska de kommunala företagen och sedan rapportera till fullmäktige.[159] Utredningens förslag innehåller i den här delen omfattande förändringar av regleringen. Främst tillskapas en ny personkategori, förtroenderevisorn, som, genom ändringar i privaträttslig lagstiftning,[160] ska granska de kommunala företagen för kommunens räkning. Förtroenderevisorn är ingen revisor i ABL:s mening, han saknar bl.a. möjlighet att avge en revisionsberättelse. Resultatet av granskning ska förtroenderevisorn redovisa i en granskningsrapport som avlämnas till kommunfullmäktige. Förslaget innehåller även lättnader i tystnadsplikten. Förtroenderevisorn är skyldig att lämna uppgifter till kommunrevisorerna. Kommunrevisionsutredningens förslag torde i den här delen kunna innebära en viss förstärkning av kommunrevisionen i förhållande till de kommunala företagen.[161]

En slutsats är att de kommunala företagen är ett särskilt problem i revisionssammanhang. JK pekar på de styrnings- och kontrollproblem som finns avseende de orena koncernerna, dvs. *"sådana konstellationer där det föreligger en blandning av olika verksamhetsformer, såsom när en myndighet eller kommun driver en verksamhet i form av en särskild*

[158] Se prop. 1997/98:99 s. 135 f.
[159] Kommunrevisionsutredningen föreslår att lekmannarevisorerna byter namn till förtroenderevisorer.
[160] Kommunrevisionsutredningens förslag innebär ändringar i lagförslaget, prop. 1997/98:99, om en ny organisation av aktiebolaget. Bl.a. föreslås termen "lekmannarevisor" bytas ut mot "förtroenderevisor".
[161] Se SOU 1998:71 s. 113 och 124–131. Förslaget diskuteras även i avsnitt 12.5.

juridisk person".[162] JK menar att en stor risk hänför sig till avsaknaden av en systematisk extern revision av hela verksamheten inom koncernen och den kommunala sektorn är därvidlag särskilt problematisk.[163]

[162] JK:s rapport s. 136.
[163] Se JK:s rapport s. 114 f. och s. 135 f.

Del III
Ansvarsfrågor

9. Revision och ansvar

9.1. Inledning

Revisionsansvar i kommunal verksamhet innebär bl.a. hot om sanktioner från kommunfullmäktiges sida. Den som har revisionsansvar är ansvarig inför fullmäktige för viss del av den kommunala verksamheten och de medel som förbrukas däri. Revisorerna granskar verksamheten och lägger en gång om året fram en rapport över resultatet av sin granskning. I den rapporten, revisionsberättelsen, till- eller avstyrks ansvarsfrihet för de revisionsansvariga. Kommunfullmäktige beslutar sedan om ansvarsfrihet ska beviljas eller vägras. Beviljas ansvarsfrihet anser fullmäktige att ansvar inte ska utkrävas för föregående års verksamhet. Följderna för en revisionsansvarig som inte beviljas ansvarsfrihet kan bli entledigande och/eller skadeståndsansvar.

Fullmäktiges möjlighet att utkräva revisionsansvaret föreligger i tre olika varianter. Den första innebär att endast vägra ansvarsfrihet. Detta är snarast att beteckna som ett slags politisk prickning, vilket kan få mediala och politiska konsekvenser. Förfarandet saknar dock rättsliga konsekvenser, även om det självfallet i praktiken kan vara effektivt. Den andra varianten är att vägra ansvarsfrihet samt entlediga den eller de berörda. Entledigandet har rättslig effekt då den förtroendevalde skiljs från uppdraget och förhindras att utöva detsamma. Den tredje varianten är då fullmäktige vägrar ansvarsfrihet samt väcker talan om skadestånd.[1] Skadeståndsansvaret kan således betraktas som en förlängning av revisionsansvaret. Vad gäller domstolsprövningen av dessa varianter av utkrävande av revisionsansvaret kan noteras att samtliga fullmäktigebeslut kan prövas av förvaltningsdomstol genom laglighetsprövning.[2] Frågan om skadeståndsansvaret prövas emellertid av allmän domstol.

Den i äldre litteratur använda termen "decharge" ger en god uppfattning om revisionsansvarets innebörd. Den språkliga betydelsen är

[1] Skadeståndsprocessen kan naturligtvis kombineras med entledigande. Det ena utesluter inte det andra.
[2] Det följer av att alla fullmäktigebeslut är överklagbara enligt 10:2 1 p KL.

avlastning eller avlyftande av börda.[3] Det är fråga om avlastning av den ansvarsbörda som åligger den som för annan utfört ett uppdrag. Meddelande av ansvarsfrihet innebär att den bördan avlyfts vederbörande. Även idag har beslutet om ansvarsfrihet den rättsliga betydelsen att ansvaret avlyfts den som beslutet avser.[4]

De förtroendevalda som diskuteras i kapitlet är huvudsakligen de indirekt förtroendevalda.[5] Kommunrevisorerna ingår i begreppet "förtroendevald" och omfattas därför av den allmänna diskussionen. I vissa fall behandlas dock kommunrevisorernas ansvar särskilt då detta bedömts fruktbart. Exempelvis är frågan om kommunrevisorernas revisionsansvar ett särskilt problem som behandlas separat i framställningen.

Eftersom kapitlet är det första av tre som behandlar ansvarsfrågor återfinns avsnitt om ansvar i allmänhet här. I 9.2. diskuteras rättsligt och politiskt ansvar. I 9.3. behandlas kretsen av revisionsansvariga. De båda följande avsnitten, 9.4–5, behandlar revisionsanmärkning och fullmäktiges skyldighet att inhämta förklaringar över sådana. I avsnitt 9.6–7. diskuteras frågor om entledigande som en följd av revisionsanmärkning samt fullmäktiges lagbundenhet vid beslut om entledigande och vägrad ansvarsfrihet. I 9.8. behandlas ansvarsfrihetens betydelse och omfattning. Avsnitt 9.9. avslutar kapitlet med en uppsamlande diskussion kring revisionsansvaret.

9.2. Rättsligt och politiskt ansvar

De förtroendevalda i kommunen utövar sitt uppdrag under två skilda typer av ansvar, det rättsliga ansvaret och det politiska ansvaret. Detta avsnitt syftar huvudsakligen till att klargöra skillnaden mellan dessa ansvarsformer. Framställningen behandlar huvudsakligen de förtroendevalda i den kommunala organisationen och det rättsliga ansvar som i deras fall kan aktualiseras. Vad gäller sådana förtroendevalda föreligger en viss svårighet att exakt definiera vilka komponenter som utgör ett rent rättsligt ansvar. Moment av s.k. politiskt ansvar där utkrävan-

[3] I Svensk uppslagsbok från 1947 står följande att läsa: "**Decharge** (fra. *decharge,* avlastning, till *charge*, börda), formligen meddelad el. automatiskt inträdande av ansvarsfrihet för skötseln av ett ämbete el. ett förtroendeuppdrag."

[4] Även i bolag benämndes detta för decharge. Notera att inom aktiebolagsorganisationen har beslutet en begränsad betydelse. Se 15:11 ABL. Se även 107 § i 1809 års RF. KU:s granskning av statsrådsprotokollen resulterade i en till riksdagen avgiven berättelse. Om KU inte framställde någon anmärkning eller om framställd anmärkning inte föranledde ett riksdagsbeslut, ansåg decharge ha vunnits.

[5] Se vidare om direkt och indirekt förtroendevalda i avsnitt 2.5.

det är beroende av kommunfullmäktiges egen bedömning, återfinns i bakgrunden och gör diskussionen mer komplicerad. Det är därför nödvändigt att definiera vad som här avses med rättsligt respektive politiskt ansvar.

Karaktäristiskt för det rättsliga ansvaret är dess kausalitet.[6] Utkrävande av rättsligt ansvar förutsätter en inträffad händelse i förfluten tid. Detta är även symptomatiskt för andra typer av ansvar. Förutsättningarna för det rättsliga ansvaret anges emellertid i rättsregler vilket är särskiljande för denna ansvarstyp. Exempelvis kan ett socialt ansvar sägas föreligga i individens förhållande till andra och ansvarsutkrävandet består då av andras missnöje, ringaktning m.m. Sådant socialt ansvar är huvudsakligen kausalt och utkrävandet vanligen beroende av inträffade händelser i förfluten tid. Det sociala ansvaret och dess utkrävande är emellertid inte uttryckta i rättsregler.

Typiskt för det rättsliga ansvaret är att dess utkrävande vanligen prövas av domstol.[7] Domstolen utdömer skadeståndsskyldighet av viss storleksordning eller frihetsberövande av viss tidslängd. Framställningen behandlar huvudsakligen de förtroendevalda i kommunen och de ansvarsformer, tre till antalet, som aktualiseras är främst rättsliga. De två första formerna utgörs av det straffrättsliga och det skadeståndsrättsliga ansvaret. Utkrävande av dessa ansvarsformer utdöms av domstol. I fråga om skadeståndsansvaret krävs dock, vad gäller de förtroendevalda, att kommunfullmäktige tar initiativ till ansvarsutkrävande.[8] Skadestånd utdöms inte av domstol ex officio. Den tredje ansvarsformen är revisionsansvaret. Revisionsansvaret är reglerat i KL

[6] Med kausaliteten följer även implicit ett krav på adekvans. Den fortsatta diskussion om kausalitet innefattar ett underförstått krav på adekvans. För en vidare diskussion kring adekvans och kausalitet se exempelvis Hellner 1995 s. 195 ff.

[7] Notera att arbetsrättsligt disciplinansvar, vilket följer av anställningsförhållandet, kan utkrävas ensidigt av arbetsgivaren. Den anställde har dock möjlighet att få detta prövat av domstol, vanligen AD. Disciplinansvaret är reglerat av rättsregler och därför också att beteckna som ett rättsligt ansvar. I äldre kommunalrätt återfanns regler om disciplinansvar för förtroendevalda. Det gällde främst försummelse av förtroendevalds närvaroplikt. Fullmäktige innehade befogenheten att utdöma sådana böter för utevaro angående fullmäktigeledamots försummelse. Fullmäktigebeslut att sådana böter inte skulle utgå, trots ansvarsgrundande utevaro, upphävdes, i RÅ 1932 ref 72, såsom kompetensöverskridande. Enligt Sundberg medförde utevaron en fordran och efterskänkande av sådan fordran låg inte i det allmänna intresset och beslut därom var därför kompetensöverskridande. Se vidare Modeen 1962 s. 347 f. och Sundberg 1942 s. 71 f.

[8] Se 9:17 1 st. KL. Ett utkrävande av straffrättsligt ansvar kan självfallet även det initieras av fullmäktige genom en anmälan till polismyndighet. Det är dock inte en förutsättning för ansvarets utkrävande. Polis och åklagare kan på eget initiativ inleda förundersökning som slutligen leder till ansvarsutkrävande. Ett skadestånd kan emellertid inte utdömas om inte den skadelidande yrkat på detta.

och förutsättningarna för utkrävande av ansvar likaså. Utgångspunkten här är därför att även detta är en form av rättsligt ansvar. Det kan dock betraktas som en blandform av rättsligt och s.k. politiskt ansvar eftersom ansvarsutkrävandet i stor utsträckning av lagstiftaren överlåtits till kommunfullmäktige.

Med politiskt ansvar avses vanligen att de förtroendevalda, som är utsedda på en mandatperiod, riskerar att inte få förnyat förtroende.[9] Ansvarsutkrävandet består således i att uppdraget inte förnyas. Denna typ av politiskt ansvar är inte ett kausalt ansvar bl.a. därför att det politiska valet är en framåtblickande akt som syftar till att placera de personer som åtnjuter mest förtroende i en maktposition.[10] Valet kan därmed svårligen betraktas som ett ansvarsutkrävande.[11] Detta ansvar som berör fullmäktigeledamöter och till viss del även övriga förtroendevalda är att beteckna som icke-kausalt politiskt ansvar och kommer i denna framställning inte ytterligare att beröras.[12]

Som tidigare nämnts kan revisionsansvaret i viss mån betecknas som ett politiskt ansvar. En sanktion, som följer av revisionsansvaret, är entledigande. Denna möjlighet för fullmäktige att i vissa fall skilja förtroendevald från uppdraget underlöpande mandatperiod är relativt ny i svensk kommunalrätt.[13] Eftersom ansvarsutkrävandet ligger helt i händerna på fullmäktigeförsamlingen utgör det ett slags politiskt ansvar. Regleringen av revisionsansvaret innebär emellertid att det även är ett rättsligt ansvar. Utgångspunkten är att det är en blandning av dessa olika ansvarsformer. Att revisionsansvaret är en kausal ansvars-

[9] Se bl.a. Warnling-Nerep 1995 s. 479 f. Självfallet kan förtroendevald vägras nytt förtroende p.g.a. interna partistridigheter som inte beror av vederbörandes missköтsel. Se även Modeen 1962 s. 343. Där påpekas att det kommunala politiska ansvaret inte innehåller några drag av parlamentarism vilket är en grundläggande skillnad i jämförelse med det statliga statsrådsuppdraget. I dagens finska kommunalrätt är dock läget ett annat. Se vidare avsnitt 6.3.4.

[10] Låt vara att valet ibland i praktiken kan bero av händelser inträffade i förfluten tid. Syftet med processen är emellertid att utse förtroendevalda till nästa mandatperiod. Att lägga en röst på ett politiskt parti är en positiv akt. Det kan svårligen betraktas som en missnöjesdemonstration mot de partier som *inte* får den rösten. Det kan jämföras med misstroendeförklaring enligt 12:4 RF. För att avge en misstroendeförklaring mot statsråd krävs att mer än hälften av riksdagens ledamöter aktivt röstar för detta. Röstningen är en demonstration av missnöje riktad mot statsrådet.

[11] För en vidare diskussion kring detta se Nordström 1980 s. 1 ff. och Riberdahl 1979 s. 125 ff.

[12] Det är icke-kausalt i så måtto att det inte föreligger formella krav på samband mellan det gångna händelseförloppet och utkrävandet av ansvar. Se dock vidare i avsnitt 9:7.

[13] Infördes med 1991 års KL.

form är emellertid tydligt då ansvarsutkrävandet är beroende av händelser som inträffat under mandatperioden.[14]

9.3. De revisionsansvariga

Kretsen av revisionsansvariga anges inte explicit i kommunallagen. Emellertid framgår indirekt av 9:15 KL att de är förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar som verkar under revisionsansvar. I stadgandet utpekas den krets som revisorerna kan rikta kritik mot i revisionsberättelsen. Där stadgas att kritik kan riktas mot nämnder och fullmäktigeberedningar samt enskilda förtroendevalda i sådana organ. Att även enskilda förtroendevalda har revisionsansvar infördes med den nuvarande kommunallagen. Tidigare kunde endast organet i sin helhet kritiseras, dvs. hela nämnden fick bära ansvaret även om endast enstaka ledamöter hade haft kännedom om eller var delaktiga i den felaktiga åtgärden. Detta upplevdes som otillfredsställande och utkrävande av revisionsansvar var då ett trubbigt instrument. Enskilda förtroendevalda kan lätt gömma sig bakom nämndens kollektiva ansvar. Det individuella revisionsansvaret är dock endast att betrakta som en komplettering av det kollektiva ansvaret.[15] Idag är det normala att ansvar krävs av nämnd eller annat organ i sin helhet. Enstaka ledamöter pekas sällan ut som särskilt klandervärda.

> Det finns dock exempel. I RB 1992 för Norbergs kommun riktas allvarlig kritik mot tekniska nämnden. Revisorerna avstyrker ansvarsfrihet för hela nämnden. Dessutom rekommenderar revisorerna fullmäktige att pröva fråga om entledigande enligt 4:10 KL, dock endast för nämndens ordförande. I revisionsberättelsen, som är mycket utförlig, framkommer ingen särskild anledning till att just ordföranden ska entledigas. Möjligen bygger det på uppfattningen att ordföranden i allmänhet får anses ha ett större ansvar för nämndens verksamhet.

Att det kollektiva ansvaret fortfarande är förhärskande är naturligt. Det har självfallet att göra med dessa organs arbetssätt. Vanligen är hela nämnden delaktig och därmed ansvarig för hela verksamheten. Kritiken ska då naturligtvis riktas mot nämnden som kollektiv även om

[14] Förtroendevald kan skiljas från uppdraget även på andra grunder, i första hand organisatoriska. Det är då inte fråga om något ansvarsutkrävande. Se även Björkman/Riberdahl s. 48 ff. och 130 f.
[15] Prop. 1990/91:117 s. 129

det också kan vara rimligt att hävda ordförandens roll och utökade ansvarsbörda. I situationer då förtroendevald agerat på egen hand är det naturligt att kritiken endast riktas mot den enskilde.

Fullmäktige och de enskilda ledamöterna däri omfattas inte av revisionsansvar. Detta följer av 9:7 KL där revisorernas uppgifter anges. Fullmäktige är revisorernas uppdragsgivare och det vore därför märkligt om fullmäktiges verksamhet ingick i granskningsuppgiften. Fullmäktigeberedningar är däremot granskningsobjekt för revisorerna. Sådana organ och dess ledamöter omfattas därför av revisionsansvar. Det kan sägas vara en logisk konsekvens av att all beredning av ett fullmäktigeärende kan granskas.[16] Det är således oväsentligt om beredningen äger rum i en nämnd eller i en fullmäktigeberedning.[17]

Det faktum att fullmäktiges ledamöter saknar revisionsansvar kan ställa till problem då fullmäktigeledamöter vanligen har andra kommunala uppdrag som omfattas av revisionsansvaret.[18] Det är således väsentligt att skilja på de olika uppdragen. I normalfallet torde det inte föreligga några svårigheter. Vid beslutsfattande är det tydligt om det är utskott, nämnd eller fullmäktige som fattat beslutet och de förtroendevalda som medverkar därvid utför således sitt uppdrag i respektive organ. Det kan dock tänkas att situationer uppstår vid sidan av det rena beslutsfattandet. Exempelvis kan en förtroendevald ingå avtal för kommunens räkning eller företa omfattande resor och representation. Situationer där det kan vara svårt att skilja på om den enskilde agerar i egenskap av fullmäktige- eller nämndledamot. För revisionens del är det emellertid av största vikt att kunna göra denna åtskillnad och identifiera om orsaken till eventuell kritik uppkommit under uppdrag som omfattas av revisionsansvaret. De är slutligen en bedömning som får göras från fall till fall.

De kommunala tjänstemännen saknar revisionsansvar. I deras fall är det arbetsrättsligt ansvar som kan bli aktuellt. Förhållandet mellan kommun som arbetsgivare och tjänstemannen som arbetstagare skiljer sig väsentligt från förhållandet mellan fullmäktige och de nämndledamöter som fullmäktige utsett. De förtroendevalda i nämnderna är ansvariga inför fullmäktige medan tjänstemännen är ansvariga inför kommunen som arbetsgivare. I propositionen till KL diskuterades det om förvaltningscheferna skulle omfattas av revisionsansvaret men det ansågs att det riskerade att medföra en maktförskjutning från de för-

[16] Se Björkman/Riberdahl s. 131 och Warnling-Nerep 1995 s. 268

[17] Se vidare om fullmäktigeberedningar och utskott som granskningsområde i avsnitt 7.2.1.

[18] Se vidare om problemet med dubbla uppdrag, dvs. både uppdrag i nämnd eller utskott och fullmäktige, i avsnitt 6.6.

troendevalda till förvaltningscheferna, vilket inte var önskvärt. Det skulle kunna medföra att förvaltningschefen uppfattades som likställd med aktiebolagens verkställande direktör. Det vore felaktigt eftersom den grundläggande fördelningen av beslutanderätten inte ska ändras.[19] De anställda i kommunal förvaltning ges idag mycket liten uppmärksamhet i KL och systemet bygger på att förvaltningen styrs av de förtroendevalda. Om det anses att exempelvis förvaltningschefen i praktiken har så stor makt att han borde omfattas av revisionsansvar implicerar den kommunalrättsliga regleringen som den ser ut idag att nämnden bör minska på dennes befogenheter och "återerövra" handlingsutrymmet. Nämnden har ju trots allt det yttersta ansvaret för verksamheten.[20] Det ingår därför inte i revisorernas uppgifter att kritisera de kommunala tjänstemännen. Sådan kritik kan endast bli indirekt då tjänstemännens agerande primärt är nämndens ansvar.

> I RB 1987 för Kristianstads kommun kritiseras socialnämnden för budgetöverskridande. Revisorerna riktar en anmärkning mot nämnden, men tillstyrker trots det ansvarsfrihet då man menar att det största ansvaret egentligen åvilar chefstjänstemannen inom socialförvaltningen. Nämnden undgår således ansvarsutkrävande, enligt revisorernas bedömning, och ansvaret läggs huvudsakligen på chefstjänstemannen. Revisionens resonemang ter sig märkligt då tjänstemannens agerande ytterst är nämndens ansvar.

Kretsen av revisionsansvariga i svensk kommunalrätt kan jämföras med det finska systemet. Den finska kommunallagen stadgar revisionsansvar även för den högste tjänstemannen, kommundirektören, som har till uppgift att leda förvaltningen.[21] Han är redovisningsskyldig inför fullmäktige och innefattas således i den krets som ska beviljas eller nekas ansvarsfrihet. Det är en logisk konsekvens av att han utses

[19] Prop. 1990/91:117 s. 131. Det kan diskuteras om ökat rättsligt ansvar verkligen innebär en maktförstärkning. Det är väl snarare så att det rättsliga ansvarssystemet drar upp riktlinjerna och ökat ansvar innebär minskad rörelsefrihet. Det är bristen på ansvar som ger stor rörelsefrihet för förvaltningscheferna och små kontrollmöjligheter för fullmäktige och nämnderna. Slutligen är det också en fråga om vad som i propositionen avses med ökad makt för förvaltningscheferna. Med normalt språkbruk är det emellertid svårt att se en självklar koppling mellan ökat rättsligt ansvar och ökad makt.

[20] Vissa remissinstanser ville dock att förvaltningschefer skulle omfattas av revisionsansvaret, se prop.1990/91:117 s. 128 f

[21] Se 24 och 25 §§ FiKL. Självfallet är de förtroendevalda i de kommunala organen vid sidan av fullmäktige revisionsansvariga. Enligt den finska kommunallagen från 1976 var samtliga tjänstemän och förtroendevalda revisionsansvariga, med undantag från fullmäktigeledamöterna. Det ansågs dock dåligt motsvara de faktiskt ansvariga personerna så kretsen revisionsansvariga minskades därför. Se vidare Harjula/Prättälä s. 456.

och kan entledigas av fullmäktige.[22] Kommundirektören kan därmed sägas ha ett uppdrag med politiska förtecken. Det faktum att han är direktvald av fullmäktige innebär att hans ställning till viss del liknar de förtroendevalda i nämnderna. Klart är att ansvaret för denna kategori tjänstemän är betydligt mer långtgående än i Sverige.

En fråga av särskilt intresse är den om kommunrevisorernas revisionsansvar. I modern doktrin har det ansetts att sådant saknas för kommunens revisorer.[23] I äldre doktrin hävdas att deras revisionsansvar beror på valet av verksamhetsform.[24] Man menar att om revisorernas förvaltning bedrivs i nämndform är det självfallet så att denna nämnds verksamhet ska granskas. Kommunallagens regler för nämnder gäller då fullt ut.[25] Följden av detta resonemang är att kommunen kan välja vilka regler som ska gälla för revisorerna. Frågan har delvis belysts i praxis.

> I RÅ 1971:42 var frågan om landstingets revisorer skulle betraktas som nämnd. Fallet gällde revisorernas beslut om att anställa och entlediga revisionskontorets personal. Skulle dessa beslut betecknas som nämndbeslut och i konsekvens därmed vara överklagbara? Frågan besvarades jakande av regeringsrätten. Rätten slår fast att när revisorerna fullgör *förvaltningsuppgifter* har de ställning av landstingskommunal nämnd. Deras beslut i sådana frågor kan därför överklagas.

Rättsfallet innebar att den rättsliga bedömningen av revisorerna som kollektiv var beroende av vilka typer av beslut de fattade och vilken verksamhet som utövades. De betraktades som nämnd i ett fall men inte i ett annat.[26] Det var följaktligen inte fritt för kommunen att välja rättslig status på revisorskollektivet. 1971 års fall har emellertid följts av två kommunallagsreformer som till viss del förändrat och klarlagt rättsläget.

I förarbetena till 1977 års kommunallag diskuteras problematiken.

[22] Trots det är han inte att betrakta som förtroendevald. Den principiella skillnaden mellan förtroendevald och tjänsteman är därför inte lika tydlig i finsk kommunalrätt.

[23] Se Paulsson m.fl. 1997 s. 170

[24] Problemet uppkom efter 1977 års kommunallagsreform. Då förändrades revisorsuppdraget från ett tjänstemannaliknande uppdrag på årsbasis till ett uppdrag som förtroendevald med mandatperiod överensstämmande med fullmäktiges. Se vidare avsnitt 3.7. Det torde inte funnit revisionsnämnder innan 1977.

[25] Se Kaijser/Riberdahl 1983 s. 568 f. Där uttalas att om revisorernas förvaltning bedrivs i nämndform blir bestämmelserna om nämnder tillämpliga fullt ut.

[26] Just denna konsekvens, som kan tyckas något märklig, var en invändning i 1971 års fall från kommunens representanter. De hävdade att det var kommunalrättsligt systematiskt oriktigt att bedöma revisorernas status alltefter de åtgärder de vidtar. Regeringsrätten tog uppenbarligen ingen notis om detta argument.

Det ansågs huvudsakligen vara en fråga om revisionens verksamhetsformer. Till att börja med delas revisorernas verksamhet in i två delar, det egentliga revisorsuppdraget samt göromål av administrativ art som medföljer uppdraget. Det förstnämnda, revisorsuppdraget, är, enligt propositionen, av individuell natur och kan inte fullgöras i nämndform. De sistnämnda, administrativa uppgifterna, kan däremot utföras av en nämnd. Problemet med denna lösning är emellertid att revisionens oberoende ställning riskerar att försvagas, i vart fall om administrationen av revisionen överförs till annan, redan befintlig nämnd, exempelvis kommunstyrelsen. Stadgandet som reglerar organisationen är därför utformat så att kommunerna har frihet att anordna förvaltningen på det sätt som framstår som lokalt lämplig. Det betonas därför i propositionen att då nämndformen väljs blir kommunallagens bestämmelser om nämnder i allmänhet tillämpliga, dvs. nämndens verksamhet måste underkastas revision.[27]

Diskussionen i propositionen till 1977 års kommunallag ger ingen explicit lösning på frågan om revisorernas eventuella revisionsansvar. Att utövandet av själva revisorsuppdraget inte är underkastat revisorsansvar torde stå klart. Problemet är revisorernas förvaltningsuppgifter. Om dessa fullgörs i nämndform gäller revisionsansvaret fullt ut oavsett om det är kommunstyrelsen eller en särskild revisorsnämnd.[28] Då förvaltningsuppgifterna hanteras i revisorskollegiet verkar inte avsikten vara att nämndbestämmelserna ska vara tillämpliga. Valet av tillämpligt regelverk ligger således på fullmäktige.[29] En försiktig tolkning av 1977 års kommunallag och dess förarbeten tyder på att 1971 års fall är överspelat. Motsvarande bestämmelser i 1991 års kommunallag ändrar inte rättsläget i sak.[30] Revisionsansvarets utsträckning är därför beroende av valet av organisationsform.

Slutsatsen av ovanstående resonemang är att revisorerna saknar revisionsansvar för den verksamhet, oavsett om den är att betrakta som en förvaltningsuppgift eller en ren revisionsuppgift, som bedrivs i revisorskollegierna. Då fullmäktige väljer att placera fullgörandet av förvaltningsuppgifterna i en nämnd gäller dock de allmänna reglerna om nämnder fullt ut. Den verksamheten är således även underkastad revisionsansvar och ska följaktligen även granskas av revisorerna. Kommunrevisorerna skulle då komma att granska sin egen förvaltning. Emellertid innebär reglerna om revisorsjäv att revisorn inte får granska

[27] Prop. 1975/76:187 s. 532 f.
[28] Kommunstyrelsen som fullgörande av kommunrevisionens förvaltningsuppgifter diskuteras i propositionen.
[29] Se prop. 1975/76:187 s. 534.
[30] Prop 1990/91:117 s. 221.

sig själv.[31] Lösningen i ett sådant fall är att det utses särskilda revisorer till granskning av kommunrevisorernas förvaltning.[32]

Det kan konstateras att kretsen av revisionsansvariga är tämligen enkel att identifiera. De förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar utgör denna krets. Den största problematiken uppkommer då enskilda personer har flera uppdrag, exempelvis både i nämnd och fullmäktige. Revisionsansvaret omfattar uppdraget i nämnden men inte i fullmäktige, varför det är väsentligt att dra en gräns mellan uppdragen och den tillhörande verksamheten. En särskilt problematisk grupp utgör de förtroendevalda revisorerna. De torde rimligen inte omfattas av revisionsansvar. Ett studium av förarbetena visar att detta slutligen är en fråga om valet av organisationsform. Om verksamheten fullgörs i revisorskollegier och nämndformen undviks är inte revisorerna underkastade revisionsansvar. Vid valet av nämndform blir emellertid hela regelverket avseende nämnderna tillämpligt dvs. även revisionsansvaret. Det är olämpligt att revisorerna bedriver verksamhet under revisionsansvar då det även leder till risken att bli entledigad av fullmäktige, vilket ytterst kan hota revisionens oberoende.

9.4. Revisionsanmärkning

Enligt 9:14 KL ska revisorerna varje år till fullmäktige avge en berättelse med en redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående budgetåret. I denna berättelse kan revisorerna rikta anmärkning mot de revisionsansvariga. Lagtexten säger inget om i vilka fall sådan revisionsanmärkning ska eller kan användas. Inte heller förarbetena ger någon ledning i den frågan. I litteraturen har revisionsanmärkning kort diskuterats. Enligt Kaijser/Riberdahl beror det i sista hand på *"revisorernas eget omdöme om de anser att ett förfarande eller en underlåtenhet är av så allvarlig natur att anmärkning bör framställas"*.[33] De ger vidare exempel på när anmärkningsinstitutet ska användas. Oförsvarligt handlande som vållat kommunen ekonomisk förlust är ett exempel på ett sådant fall.[34] Uttalandet ger dock inte särskilt mycket ledning då "oförsvarligt handlande" är svårt att definiera. Andra exempel som anges i litteraturen är

[31] Se 9:4 KL. För en diskussion om revisorsjävet se avsnitt 6.3.
[32] Det bör dock påpekas att revisionsnämnder är ovanliga och återfinns endast mycket sällan i den kommunala organisationsfloran. Det finns dock exempel. Heby kommun organiserar revisorerna i nämndform.
[33] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 571
[34] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 571

då en nämnd gör sig skyldig till stora eller upprepade överskridanden av budgeten.[35]

Den allmänna uppfattningen inom den kommunalrättsliga litteraturen är att revisorernas egna omdömen är den bestämmande faktorn vid anmärkningsinstitutets användande.[36] Både för revisorerna och de revisionsansvariga torde det vara eftersträvansvärt att en enhetlig praxis utbildas på området. Vissa försök har där gjorts. I Kommunförbundens rekommendationer om god revisionssed anges att det är viktigt att revisorerna är införstådda med de kriterier som gäller för avstyrkande av ansvarsfrihet. De exempel som ges är handlande som både är oförsvarligt och som vållar kommun ekonomisk skada, framkomna brister som är väsentliga och som inte åtgärdas efter kritik.[37]

Att försöka uttyda ett slags praxis i fråga om avgivna anmärkningar låter sig knappast göras. Eftersom någon gemensam revisionssed ännu inte utvecklats växlar praxis från kommun till kommun. Vissa tendenser går dock att skönja vilka i princip överensstämmer med de i doktrinen angivna skälen till anmärkning. En relativt vanlig orsak till revisorskritik i allmänhet är stora och/eller upprepade budgetöverskridanden. Därvidlag har nämnden ansvarig för socialtjänsten en särställning då dessa relativt ofta utsätts för kritik.[38] Anmärkningar är emellertid så sällsynta att det är svårt att uttala sig om tendenser eller vanliga orsaker till sådan kritik. I samband med införandet av bestämmelsen om entledigande av förtroendevald p.g.a. av revisionsanmärkning, 4:10 KL, redovisades viss revisionspraxis i förarbetena. Även där framkommer att upprepat budgetöverskridande är en orsak till revisionsanmärkning.[39] Ett annat skäl till kritik och anmärkning är bristande kontroll från nämndens sida. Det kan vara fråga om brottsligt beteende på tjänstemannanivå, exempelvis förskingring, som inte i tid upptäckts av nämnden p.g.a. av bristande kontrollrutiner.

I RB 1993 för Linköpings kommun kritiseras sociala nämnden för att oegentligheter uppdagats inom nämndens ansvarsområden. Kritiken är

[35] Paulsson m.fl. 1997 s. 322.

[36] Se Paulsson m.fl 1997 s. 322 och Kaijser/Riberdahl 1983 s. 571

[37] Kommunförbundens rek. s. 24. Se vidare om dessa rekommendationer i avsnitt 7.3.2.

[38] Se exempelvis Ludvika RB 1991 informationsnämnden kritiseras för budgetöverskridande, Linköping RB 1990 sociala nämnden, Borlänge RB 1990 social nämnden samt Lindesberg RB 1989 och 1990 socialnämnden upprepade budgetöverskridanden. Socialnämnden är den ojämförligt vanligaste adressaten för revisorskritiken

[39] Se slutbetänkandet av kommunallagsgruppen Ds 1988:52 "Ny lag om kommuner och landsting" s. 103. Ett av åtta redovisade fall av vägrad ansvarsfrihet rör skolstyrelses upprepade budgetunderskott.

dock relativt mild p.g.a. att det redan vidtagits åtgärder för att förhindra liknande fall i framtiden.[40]

Även bristande kontroll och uppföljning i allmänhet från nämndens sida är ett vanligt skäl till kritik och anmärkning.[41] I övrigt avser kritik och anmärkningar vanligen enskilda åtgärder som vållat kommunen ekonomisk förlust exempelvis upphandlingar[42], fastighetsaffärer[43] eller borgensåtaganden.[44]

I RB 1992 för Norbergs kommun avstyrks ansvarsfrihet för tekniska nämnden, p.g.a. av ingången kommunal borgensförbindelse till förmån för ett lokalt byggbolag. Nämnden saknade behörighet att ingå en sådan förbindelse. Även kommunstyrelsen erhåller viss kritik p.g.a. bristande tillsyn och passivitet. Revisorerna rekommenderar fullmäktige att överväga entledigande av tekniska nämndens ordförande. Revisorerna avstyrker dock att skadeståndstalan väcks i fallet.

I 9:15 KL stadgas att om anmärkning framställs ska revisorerna ange anledningen till denna i revisionsberättelsen. Revisorerna har således en motiveringsskyldighet enligt KL. Bakgrunden till denna motiveringskyldighet framgår inte av förarbetena och kommenteras inte i doktrinen. Eftersom det är fullmäktige som gör den slutliga bedömningen i ansvarsfrihetsfrågan är det emellertid rimligt att revisorerna utförligt motiverar sin kritik så att fullmäktige kan fatta beslut med de verkliga sakomständigheterna som grund och inte endast revisorernas rekommendation.

Frågan är om det finns några begränsningar avseende revisorernas möjlighet att avge anmärkningar. Explicita rättsliga begränsningar är därvidlag svåra att finna. Kommunrevisorernas verksamhet omfattas emellertid av det allmänna offentligrättsliga regelverket. Därav följer bl.a. att objektivitetsprincipen, som stadgas i 1:9 RF, omfattar revisorernas hela verksamhet dvs. även upprättandet av revisionsberättelsen

[40] Se även Ds 1988:52 s. 103 där ett fall rörande skolstyrelse redovisas. Skolstyrelsen vägrades ansvarsfrihet p.g.a. bristande kontroll över medelsförvaltning vilket hade lett till omfattande förskingring från kommunal tjänsteman.
[41] Se avsnitt 11.7. Se även Starevs undersökning s. 17 där det anges att den dominerande grunden för kritik är bristande styrning, uppföljning och kontroll.
[42] Se avsnitt 11.7. Även Ds 1988:52 s. 103 där ett fall refereras som rör en fastighetsnämnd som vållat kommunen en förlust på ca 2 miljoner vid en upphandling.
[43] Se Ds 1988:58 s. 103
[44] För en provkarta över särskilda problemområden, där revisionskritik avgetts, se avsnitt 11.7.

samt revisorernas slutliga bedömning.[45] Revisorerna får inte låta sig vägledas av andra intressen än dem de har till uppgift att tillgodose eller ta hänsyn till ovidkommande omständigheter. Sådana ovidkommande omständigheter är exempelvis politisk åskådning eller partitillhörighet.[46] Det innebär i kommunrevisionens fall bl.a. att revisionsinstitutet inte får användas till kritik i politiska syften. Om kritik med huvudsakligt politiskt syfte, dvs. som syftar till att kritisera politiska motståndare, vore vanligt skulle även separata revisionsberättelser vara vanliga. Revisor, tillhörig samma politiska parti som de kritiserade, skulle troligen inte medverka till politisk kritik av partikamrater utan avge en egen berättelse. Separata revisionsberättelser är dock relativt ovanliga vilket kan tolkas som att sådan osaklig, politisk, kritik är sällsynt.[47]

I Borgholm RB 1996 riktas en anmärkning mot enskild förtroendevald. Anledningen till anmärkningen anges vara att den förtroendevalde vid kommunstyrelsens sammanträde *"gått handgripligen till väga mot kommunsstyrelsens ordförande och skymfat denne"*. Vidare anges att den förtroendevalde *"vid ett flertal tillfällen skriftligt smädat och förnedrat kommunens politiker och tjänstemän på ett sådant sätt, att verksamheten och Borgholms rykte, enligt vår mening, lidit skada"*. Revisorerna menar att handlandet strider mot RF:s stadgande om att den offentliga makten ska utövas med den respekt och värdighet som ska utmärka ett demokratiskt samhälle och avstyrker ansvarsfrihet för den förtroendevalde. Revisorernas bedömning får anses vara något märklig med tanke på syftet med revisionsinstitutet. Revisionens huvudsakliga uppgift är att bevaka kommunens ekonomiska intressen. Kritik utdelas vanligen då ekonomisk skada uppkommit. Till denna uppgift bör även läggas att revisorerna granskar överensstämmelse med fullmäktigebeslut samt lagar och andra författningar. Någon ekonomisk skada kan i det här fallet inte påvisas. Inte heller är det fråga om bristande överensstämmelse med fullmäktigebeslut. Möjligen är det fråga om ett brott mot den rättsliga regleringen av verksamheten. Att gå handgripligen till väga mot någon och att skymfa, smäda eller förnedra någon kan aktualisera ett straffrättsligt ansvar. Huruvida det är en fråga för revisionen är mer tveksamt. Det torde snarast vara en

[45] Se Ds 1988:52 s. 107 där det påpekas att 1:9 RF är tillämplig även på revisorernas bedömning. Det torde vara självklart. I doktrinen är det dock inte alldeles enkelt att utläsa i vilken omfattning objektivitetsprincipen styr revisorernas verksamhet och bedömning. I Kaijser/Riberdahl 1983 s. 571 framgår att det beror på revisorernas eget omdöme om anmärkning bör framställas och ansvarsfrihet avstyrkas. I kommunförbundens rekommendationer om god revisionssed sägs intet om objektivitetsprincipen.

[46] För en diskussion om objektivitetsprincipens betydelse se Strömberg 1995 s. 67.

[47] Se avsnitt 11.7. där exempel ges på sådana separata revisionsberättelser.

uppgift för polis- och åklagarmyndighet. Laglighetsgranskningen, som är en uppgift för revisionen, har inte till syfte att eftersöka brottslig verksamhet utan att granska lagenligheten i förvaltningen.[48] Revisorerna torde därför tagit, för revisionen, ovidkommande hänsyn vid upprättande av revisionsberättelsen och inte uppfyllt objektivitetsprincipens krav på saklighet.

En utlöpare av objektivitetsprincipen är likhetsprincipen, dvs. att lika fall ska behandlas lika.[49] Principen har självfallet störst betydelse i dömande verksamhet eller annan myndighetsutövning. I revisorernas fall har pricipen huvudsaklig relevans i bedömningen av eventuell anmärkning och till- eller avstyrkande av ansvarsfrihet. Avsaknaden av enhetlig revisionspraxis gör att revisorernas frihet är tämligen stor. Emellertid innebär objektivitets- och likhetsprinciperna att revisorerna i vart fall är bundna av sin egen praxis och avsteg att från denna måste kunna motiveras.[50]

Någon skyldighet för revisorerna, analog med den som stadgas i 9:16 KL för fullmäktige, att kommunicera med föremålet för revisionskritiken återfinns inte i KL. I Kommunförbundens rekommendationer om god revisionssed framhålls att nämnderna alltid bör få tillfälle att yttra sig över kritiken innan revisorerna tar slutlig ställning.[51] Det kan även sägas följa av revisorernas skyldighet att tillförsäkra sig att bedömningsunderlaget är av god kvalité. Förfarandet har även en rättssäkerhetsfunktion och förhindrar att någon "döms ohörd".[52] Revisorerna har skyldighet att i möjligaste mån undanröja oklarheter avseende granskningens resultat. Att kommunicera med berörd nämnd eller enskilda förtroendevalda innan den slutliga bedömningen görs torde

[48] Se Kaijser/Riberdahl 1983 s. 563 f. Notera även att kommunrevisorerna inte har rapporteringsskyldighet i fråga om upptäckta brott. Sådant är snarast att betrakta som en biprodukt av granskningen. Detta diskuterades av Kommunrevisionsutredningen som avvisade en sådan rapporteringsskyldighet för kommunrevisor. Den främsta orsaken anges vara bristande kompetens hos den förtroendevalde revisorn som gör det svårt att avgöra då viss handling eller underlåtenhet är straffbar. Se SOU 1998:71 s. 111. Jämför med bolagsrevisorernas skyldighet att anmäla vissa brott enligt 10:38–40 ABL.

[49] Se Strömberg 1995 s. 67 f. Framgår även av 1:9 RF.

[50] Fall som är identiskt lika torde aldrig uppträda och det finns självfallet stora möjligheter att avvika från tidigare praxis. Förekomsten av objektivitets- och likhetsprinciperna kan emellertid bidra till besinning och eftertanke i beslutsfattandet, särskilt då det är nödvändigt att redovisa skälen till avsteg från tidigare praxis.

[51] Kommunförbundens rek. s. 25.

[52] I Kommunförbundets rekommendation till revisionsreglemente från 1978 anges att revisorerna *bör,* i förvaltningslagens anda, höra den utpekade nämnden innan den slutliga bedömningen.

ingå i denna skyldighet.[53] I grava fall av underlåten kommunikation torde straffrättsligt ansvar för revisorerna kunna aktualiseras. Även om revisorernas frihet att själva *bedöma* vissa sakförhållanden är relativt stor är det väsentligt att de bakomliggande orsakerna anges på ett klart och korrekt sätt i revisionsberättelsen. I grava fall av underlåtenhet att uppfylla denna motiveringsskyldighet kan straffrättsligt ansvar för revisorerna aktualiseras exempelvis för förtal.[54] Det sistnämnda förutsätter att revisionsberättelsen innehåller osanna uppgifter. Kommunrevisorerna har därvidlag ett stort ansvar som informationskälla till fullmäktige.

9.5. Fullmäktiges skyldighet att inhämta förklaring över framställd anmärkning

Fullmäktige ska enligt 9:16 KL se till att förklaringar inhämtas över revisorernas anmärkningar. Det finns inget hinder att även inhämta förklaringar över annan kritik som framförs i revisionsberättelsen.[55] Detta kan vara lämpligt, eftersom det är fullmäktige som fattar det slutliga beslutet om ansvarsfrihet, varför det finns anledning att informera sig väl. Ordföranden och vice ordföranden har, enligt 9:5 2 st, rätt att delta när den egna nämndens verksamhet behandlas. Även enskilda förtroendevalda i nämnden har, enligt stadgandet, denna rätt.[56] Det är en logisk konsekvens av det individuella revisionsansvaret

[53] Se vidare om revisorernas skyldigheter i avsnitt 12.6.3. Det är här fråga om att ge objektet för kritiken *möjlighet* att yttra sig. Om nämnd eller enskild förtroendevald väljer att inte yttra sig eller förhalar förfarandet torde revisorerna anses ha uppfyllt sin skyldighet därvidlag.

[54] Se vidare om förtalsbrottet i kapitel 11.

[55] Se Kaijser/Riberdahl 1983 s. 572.

[56] Frågan är vad denna rätt innebär. Har de förtroendevalda också en ovillkorlig rätt att yttra sig? I 9:5 används lokutionen "delta i fullmäktiges överläggning". Ett sådant deltagande torde innefatta en rätt att delta aktivt och även yttra sig och inte endast passivt lyssna och iaktta. I annat fall blir närvarorätten i praktiken meningslös. I 5:21–22 stadgas emellertid fullmäktiges möjlighet att låta andra än ledamöterna delta i fullmäktiges överläggningar. Det är fakultativt för fullmäktige och syftar exempelvis till att låta interpellerade styrelseledamöter i kommunala företag få en möjlighet att svara, se prop 90/91:117 s. 181. Fullmäktige har dock ingen skyldighet enligt 5:21–22 att låta annan än ledamot av fullmäktige delta i överläggning. De förtroendevaldas närvarorätt i 9:5 borde då vara ett undantag från detta. I vart fall om 9:5 avser att stadga en ovillkorlig rätt. Detta framkommer överhuvudtaget inte i förarbetena. Koppling mellan 9:5 och 5:21–22 saknas helt. I själva verket framställs 9:5 som ett undantag från *jävsreglerna* avseende revisionen som stadgas i 9:4. I 9:5 stadgas att trots 4 §, dvs. jävsreglerna, får enskilda förtroendevalda mot vilka anmärkning kan riktas delta i fullmäktiges överläggningar. I propositionen sägs dock att enskilda förtroendevalda *"ges rätt"* att delta i överläggningen, prop 90/

och en följd av att fullmäktige kan vägra ansvarsfrihet utan att anmärkning riktats.[57] Om inte fullmäktige inhämtar förklaringar över framställda anmärkningar kan fullmäktigebeslutet i ansvarsfrihetsfrågan upphävas.

> I RÅ 1944 E 29 var denna fråga uppe. Fallet gällde ett kommunalt organ som vägrats ansvarsfrihet p.g.a. framställd revisionsanmärkning. Någon möjlighet att yttra sig över anmärkningen hade inte givits varför domstolen upphävde kommunfullmäktiges beslut.

Skyldighet att inhämta förklaringar finns dock endast då revisionsanmärkning framställs. Är fullmäktige skyldig att inhämta förklaringar från nämnd eller enstaka ledamöter som vägras ansvarsfrihet *utan* föregående anmärkning i revisionsberättelsen? I annat fall riskerar dessa att "dömas ohörda". Det finns emellertid ingen sådan skyldighet i KL. Fullmäktige kan i sådana fall vägra ansvarsfrihet utan att först särskilt höra nämnd eller förtroendevalda. Möjligen kan den nu stadgade närvarorätten råda bot på detta. Den som inte infinner sig vid det fullmäktige där frågan om ansvarsfrihet dryftas kan sägas stå sitt kast. Det verkar även vara syftet med den omfattande närvarorätten.[58] Någon särskild tidsfrist för inhämtande av förklaringar över framförda anmärkningar finns inte.[59] Självfallet ska det göras före beslutet om ansvarsfrihet tas av fullmäktige vilket är senast innan utgången av året efter det år som granskningen avser.[60] Sedan detta genomförts ska fullmäktige fatta beslut om ansvarsfrihet ska beviljas eller vägras.

Slutsatsen är att fullmäktiges skyldighet att kommunicera med kritiserad nämnd eller förtroendevald är beroende av om revisorerna framställt anmärkning eller ej. Revisorerna kan emellertid ha avgett kritik utan att det formellt betecknats som anmärkning. Huruvida 9:16 KL är tillämplig då är oklart. Vad som enligt KL är att beteckna som en anmärkning går inte att utläsa av förarbetena.[61] Sannolikt avses att stadgandet ska tillämpas då kritiken utmynnar i ett avstyrkande av

91:117 s. 218. Det bör tolkas som att 9:5 avser att stadga en ovillkorlig rätt att delta i fullmäktiges överläggning när revisionsberättelsen för den egna verksamheten behandlas. 9:5 är därför att betrakta som ett undantag från 5:21. Dessutom är fullmäktiges sammanträden i normalfallet offentliga enligt 5:38 KL. Rätt att närvara följer därför redan enligt detta stadgande.

[57] Se prop. 1990/91:117 s. 218.

[58] Se prop. 1990/91:117 s. 218.

[59] Paulsson m.fl. 1997 s. 314.

[60] Se 9:16 KL

[61] Se prop. 1990/91:117 s. 222. För förarbetena till motsvarande bestämmelse i 1977 års KL se prop. 1975/76:187 s. 536 f. Inte heller där diskuteras vad som närmare avses med anmärkning. Troligen avses de tillfällen då revisorerna avstyrker ansvarsfrihet.

ansvarsfriheten eftersom det är i sådana fall det är mest väsentligt att de kritiserade hörs.[62]

9.6. Entledigande som en följd av vägrad ansvarsfrihet

I 4:10 1 st. 1 p KL stadgas att fullmäktige får återkalla uppdraget för en förtroendevald som vägrats ansvarsfrihet. Stadgandet har en tydlig koppling till revisionsinstitutet och endast den som har revisionsansvar omfattas av regeln. Denna möjlighet att under löpande mandatperiod skilja förtroendevald från uppdraget infördes med den nu gällande kommunallagen. Det tidigare rättsläget var att fullmäktige i princip endast kunde entlediga de förtroendevalda i de fakultativa nämnderna och då av organisatoriska skäl.[63] Huvudprincipen om de förtroendevaldas oavsättlighet gällde i övriga fall, dvs. styrelsen och andra obligatoriska nämnder.[64] Motivet till stadgandet är, enligt propositionen, huvudsakligen principiellt; det bör finnas en yttersta möjlighet för fullmäktige att entlediga förtroendevalda som inte längre åtnjuter fullmäktiges förtroende. Det uttrycks vidare att möjligheten att entlediga bör begränsas till *"situationer där det objektivt sett finns särskild anledning att överväga att återkalla en förtroendevalds uppdrag"*.[65] De situationer som avses är de två fall som anges i 4:10 KL nämligen då förtroendevald vägrats ansvarsfrihet eller då förtroendevald dömts för brott av viss svårhetsgrad.[66]

Hotet om entledigande för de indirekt förtroendevalda är omfattande förändring av denna grupps ställning. Det faktum att den för-

[62] Problemet är huvudsakligen endast teoretiskt eftersom de revisionsansvariga har möjlighet att yttra sig i fullmäktige då revisionsberättelsen är föremål för fullmäktiges diskussion. I propositionen till 1977 års kommunallag diskuteras detta helt kort. Några remissinstanser hade föreslagit att även nämnd som blivit kritiserad, men inte erhållit en anmärkning, borde ha rätt att yttra sig. Detta avvisades med motivering att det kunde leda till *"gränsdragningssvårigheter eller till ett onödigt omfattande remissförfarande"*. Se prop. 1975/76:187 s. 536 f.

[63] Se RÅ 1976 ref 143 och prop. 1990/91:117 s. 60.

[64] Det fanns emellertid, och finns fortfarande, andra möjligheter att skilja förtroendevald från uppdraget under pågående mandatperiod. Se t.ex. 20:4 BrB och 4:10a KL. Se vidare Björkman/Riberdahl s. 48–50.

[65] Prop. 1990/91:117 s. 62.

[66] Den senare grunden för entledigande, som har straffrättslig koppling, kommer inte närmare att beröras här. Det kan endast konstateras att den grunden för entledigande är tillämplig först då förtroendevald dömts för brottet, dvs. då domen vunnit laga kraft.

troendevalde hade rätt, och skyldighet, att kvarstå i sitt uppdrag till mandatperioden löpt ut angavs i doktrinen vara ett kriterium som särskilde den kommunala förtroendemannen från tjänstemannen. Modeen diskuterar motivet till denna oavsättlighet och menar att det kan tänkas vara *"att man vill tillförsäkra den, som kommunmedlemmarna, direkt eller indirekt givit sitt mandat, möjlighet att ostört få ägna sig åt sitt offentliga värv under mandatperioden och sålunda åstadkomma, att tillfälliga åsiktsrubbningar inom fullmäktige inte tillåts spela in".*[67] Oavsättligheten skapade en trygghet i uppdraget och arbetsro för den förtroendevalde.[68]

Fullmäktiges möjlighet att entlediga indirekt förtroendevalda förstärker organets roll i förhållande till nämnder och styrelse, samt kan sägas understryka fullmäktiges funktion som det högsta beslutande organet och den övriga kommunala verksamhetens uppdragsgivare. I ett demokratiperspektiv är det en förändring i positiv riktning eftersom det förstärker de direktvaldas makt. De indirekt förtroendevaldas demokratiska legitimitet emanerar från fullmäktige. Då fullmäktiges förtroende inte längre finns kan denna legitimitet sägas vara undanröjd. Fullmäktiges möjlighet att entlediga den förtroendevalde, och välja ny person till uppdraget, återupprättar den demokratiska legitimiteten i organisationen. Detta lokaldemokratiska argument uttrycks emellertid inte explicit i förarbetena till KL.

9.7. Fullmäktiges normbundenhet vid beslut om ansvarsfrihet och entledigande

En grundläggande och problematisk fråga är i vilka fall fullmäktige kan vägra ansvarsfrihet. I 9:16 2 st. KL sägs endast att fullmäktige ska *"besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller ej".* Inga särskilda kriterier för vägrande av ansvarsfrihet ställs upp. Inte heller diskuteras detta i propositionen.[69] Det kan då tyckas att frågan om ansvarsfrihet är helt

[67] Modeen 1962 s. 89.

[68] Observera att läget i finsk kommunalrätt idag är ett annat. Enligt 21 § FiKL kan fullmäktige återkalla uppdraget för förtroendevald under löpande mandattid. Denna möjlighet benämns tillämpad parlamentarism. Det stadgas emellertid uttryckligen, i 39 § FiKL, att den förtroendevalde är oavsättlig. 21 § är endast ett undantag från denna huvudregel. Se vidare Harjula/Prättälä s. 179 f.

[69] Sundberg menade att det följde av den dåvarande lagtexten att ansvarsfrihet endast kunde vägras då anmärkning framställts av revisorerna. *"Det är, såsom kommunallagarnas lydelse otvetydigt giver vid handen, endast framställda anmärkningar, som kunna av representationen behandlas, vadan en felaktighet, å vilken revisorerna ej anmärkt, icke kan annorledes få rättslig effekt än genom omrevision efter särskilt beslut därom."* Sundberg 1964 s. 421 f.

överlämnad till fullmäktige och det fria skönet är totalt.[70] Konsekvenserna av det blir emellertid märkliga. Om den vägrade ansvarsfriheten utmynnar i en skadeståndstalan är det allmän domstol som gör den slutliga bedömningen. Då omständigheterna är sådana att skadeståndsansvar är aktuellt kommer domstolen att bifalla kommunens talan.[71] Domstolen sållar bort sådana fall då fullmäktige inte haft tillräckliga skäl för sin bedömning att begära skadestånd. 1991 års KL inför bestämmelsen i 4:10 om entledigande av förtroendevald, som vägrats ansvarsfrihet, vilket är en avsevärd förändring av systemet. Frågan om ansvarsfrihet är därför numera en fråga av praktisk betydelse eftersom en vägrad ansvarsfrihet kan leda till entledigande av vederbörande.[72] Att skilja en förtroendevald från sitt uppdrag under pågående mandatperiod var innan nuvarande reglering svårt och kunde huvudsakligen ske på organisatoriska grunder.[73]

Möjligheten att missbruka denna fullmäktiges befogenhet, och exempelvis entlediga minoritetsrepresentanterna i nämnderna, är tydlig. Problemet berördes i förarbetena. Kommunallagsgruppen diskuterar vilka grunder som bör finnas för avsättning av förtroendevald.[74] Där uttrycks farhågor för att ett system med entledigande av förtroendevald kan leda till missbruk. Det finns därför, enligt betänkandet, anledning att gå försiktigt fram.[75] Man bör undvika att skapa ett system *"där en nämndpolitiker som i och för sig sköter sitt uppdrag tillfredsställande skulle kunna avsättas på grund av personliga motsättningar eller rent*

[70] Ytterst är det således fråga om beslutet om ansvarsfrihet är ett rättsligt eller politiskt beslut.

[71] Jämför den finska Högsta Förvaltningsdomstolens dom, HFD 19.5.1998 liggare 948, där rätten konstaterar att fullmäktiges rätt att pröva frågan om ansvarsfrihet är omfattande och omständigheter i det särskilda fallet, exempelvis att vederbörande tidigare beviljats ansvarsfrihet för den aktuella åtgärden, kommer att beaktas i en eventuell skadeståndsprocess. Se vidare Hägglunds kommentar av fallet i Finlands kommuntidning nr 9 1998 s. 30 f. Domstolens resonemang torde kunna tolkas så att denna fullmäktiges fria prövningsrätt inte kan få negativa konsekvenser eftersom den domstol som prövar skadeståndsfrågan "filtrerar" bort anspråk som saknar rättslig grund. Annan konsekvens av vägrad ansvarsfrihet saknas i Finland. I Sverige är emellertid förhållandet ett annat.

[72] Se Björkman/Riberdahl s. 130

[73] Notera dock att *domstol* i vissa fall kunde skilja förtroendevalda från uppdraget enligt 20:4 BrB. Se vidare om denna möjlighet avsnitt 11.2.4.

[74] Se Ds 1988:52 s. 106–108

[75] Ds 1988:52 s. 106

interna partipolitiska stridigheter".[76] Regeln bör därför utformas till att endast avse situationer där det objektivt sett finns anledning att entlediga den förtroendevalde. Det bör, enligt Kommunallagsgruppen, inte vara en ren förtroendefråga.[77]

I Kommunallagsgruppens betänkande presenteras helt kort två sådana typsituationer. Den första är olika former av vårdslös ekonomisk förvaltning och den andra är vid brott av allvarlig art.[78] Kommunallagsgruppens lagförslag är utformat så att fullmäktige får återkalla uppdraget för förtroendevald som, 1. vägrats ansvarsfrihet eller 2. dömts för brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller mer.[79] Förslaget kan inte rimligen tolkas på annat sätt än att ansvarsfrihet får vägras vid vårdslös ekonomisk förvaltning dvs. då kommunen vållats ekonomisk förlust.[80] Lagförslaget godtogs i den delen och nuvarande 4:10 KL innehåller, som ovan visats, dessa bestämmelser. I propositionen diskuteras grunderna för entledigande mycket kortfattat men det finns inget där som tyder på att ansvarsfrihet ska vägras endast vid vårdslös ekonomisk förvaltning. En rimlig tolkning av förarbetena är dock att kommunallagsgruppens motivering till lagförslaget har relevans. Om något annat avsetts i propositionen borde detta uttryckligen angivits.[81] Sammantaget ger en tolkning av förarbetena vid handen att möjligheterna att entlediga är begränsad till två situationer, vid vårdslös ekonomisk förvaltning och vid särskilt svåra brott. Det första fallet avser situationer då ansvarsfrihet vägrats. Implicit ger det att syftet med systemet är att ansvarsfrihet ska vägras då kommunen vållats ekonomisk skada av vårdslöshet. Det bör emellertid noteras att detta inte framgår av stadgandets ordalydelse.

En relevant frågeställning är om det finns några *explicita* rättsregler

[76] Ds 1988:52 s. 106. Notera att så är fallet i aktiebolagslagen och RF. I det första fallet, 8:11 ABL, kan bolagsstämma eller annan som utsett styrelseledamot entlediga denna. Det krävs endast ett vanligt stämmobeslut. I det andra fallet, 12:4 RF, kan riksdagen avge en misstroendeförklaring mot enskilt statsråd som då tvingas avgå. Även i det fallet är det fråga om ett vanligt riksdagsbeslut. I båda fallen saknas krav på särskilda objektiva grunder eller kvalificerad majoritet. Det är således en ren förtroendefråga.

[77] Ds 1988:52 s. 106. Ett införande av kommunal misstroendeförklaring var således inte önskvärt. I den finska kommunalrätten återfinns en långtgående möjlighet att entlediga förtroendevald under löpande mandatperiod. Stadgandet, 21 § FiKL, innebär dock ett uttryckligt införande av misstroendeförklaring. Se Harjula/Prättälä s. 179 f. I förarbetena till den svenska regeln i 4:10 KL uttrycks inte en sådan målsättning.

[78] Ds 1988:52 s. 107 f.

[79] Se Ds 1988:52 s. 22.

[80] Se Ds 1988:52 s. 107 och 193.

[81] Särskilt med tanke på att kommunallagsgruppens lagförslag i den här delen godtogs utan modifiering.

som begränsar fullmäktiges fria skön i fråga om beslut om ansvarsfrihet och entledigande. Objektivitetsprincipen i 1:9 RF skulle kunna vara en sådan begränsning.[82] Stadgandets tillämpningsområde anges vara "domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen". Kommunfullmäktige är varken att betrakta som domstol eller förvaltningsmyndighet.[83] Kan då fullmäktige vara att betrakta som "andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen"? Den delen av stadgandet åsyftar främst regeringen när den agerar som förvaltningsmyndighet och privaträttsliga subjekt när de svarar för förvaltningsuppgifter som överlämnats till dem.[84]

> Att de kommunala nämnderna omfattas av 1:9 RF är tydligt, då de innefattas i begreppet "förvaltningsmyndighet". Se exempelvis RÅ 1981 2:25där frågan om 1:9:s tillämpning på kommunstyrelses beslut i upphandlingsärenden aktualiserades. Styrelsens beslut innebar en handelsbojkott mot visst företag och undanröjdes av domstolen såsom kompetensvidrigt.

Regeringen i egenskap av normgivare omfattas inte av 1:9.[85] I regeringens fall är det således väsentligt att skilja på de fall då den agerar normgivare och då den fullgör förvaltningsuppgift. Skulle kommunfullmäktige på samma grunder i vissa fall omfattas av 1:9? Bestämmelsen riktar sig ju till var och en som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. För att kunna svara på frågan är det nödvändigt att närmare granska kommunfullmäktiges uppgifter. Om det i något fall är fråga om offentliga förvaltningsuppgifter borde 1:9 vara tillämplig.

Begreppet "offentlig förvaltning" är problematiskt och kan inte sägas ha en fast betydelse i svensk rätt. Svårigheten att fastställa ett begrepp med materiellt innehåll som dessutom är allmänt accepterat och användbart är stora.[86] Begreppet har dock uppenbarligen en posi-

[82] En utlöpare av objektivitetsprincipen utgör likställighetsprincipen i 2:2 KL. Den gäller emellertid endast i förhållande till kommunens medlemmar. Vid beslut om ansvarsfrihet och entledigande är adressaterna inte i första hand kommunmedlemmar, även om medlemskap är ett valbarhetskrav, utan förtroendevalda. Likställighetsprincipen är därför inte tillämplig här.

[83] Med kommunala förvaltningsmyndigheter avses styrelsen och nämnderna. Se Strömberg 1995 s. 13.

[84] Se prop. 1975/76:209 s. 138 och Holmberg/Stjernquist 1980 s. 55 och 57.

[85] Petrén/Ragnemalm 1980 s. 38.

[86] Se Marcusson 1989 s. 49–73 för en ingående diskussion kring begreppet och svårigheten att närmare fastställa dess innehåll. En formell definition innebär i princip att all verksamhet som bedrivs av stat och kommun klassificeras som offentlig förvaltningsuppgift. Det är i det här fallet inte mycket ledning. En materiell definition har av doktrinen avvisats då det är omöjligt att finna sammanhållande

tivrättslig betydelse, bl.a. i 1:9 RF. I kommunfullmäktiges fall är det tydligt att organet inte fullgör förvaltningsuppgift då det agerar normgivare, t.ex. vid beslut om ordningsföreskrifter.[87] Fullmäktige fattar emellertid beslut i en rad andra typer av ärenden.[88] I vissa fall beslutar fullmäktige i ärenden som lika gärna kunnat ligga på nämndnivå.

> Exempelvis beslut om detaljplan. I 5:29 PBL föreskrivs att fullmäktige får uppdra åt styrelsen eller annan nämnd att anta sådana planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.[89] Denna delegationsmöjlighet är för fullmäktige fakultativ.[90] Lagstiftaren har dock försett den enskilde med möjlighet att anföra förvaltningsbesvär över fullmäktiges detaljplanebeslut.[91] Det finns således ett av lagstiftaren erkänt behov av rättssäkerhet i dessa typer av ärenden. Det talar också för att 1:9 RF är tillämplig i detaljplaneärenden i kommunfullmäktige.

I 3:10 KL anges fullmäktiges möjlighet att delegera vissa ärendetyper till nämnderna. Stadgandet innebär att fullmäktige får uppdra åt en nämnd att besluta i fullmäktiges ställe om inte beslutanderätten särskilt förbehållits fullmäktige. Sådana ärenden är exempelvis beslut som rör kommunalskatt, ansvarsfrihet för nämnder och utskott och andra frågor av principiell betydelse.[92] 3:10 KL innebär en fakultativ möjlighet att delegera vissa beslut till nämndnivå. Den märkliga konsekvensen av sådan fakultativ delegationsmöjlighet innebär att, om fullmäktige aldrig anses ingå i 1:9 RF:s tillämpningsområde, det för fullmäktige finns en valmöjlighet avseende objektivitetsprincipens tillämpning. Det hela ter sig märkligt och det är svårt att tänka sig att det är avsikten med 1:9 RF.

Det slutliga svaret på problemet erhålls om vi återgår till begreppet "offentlig förvaltningsuppgift". En formell tolkning av begreppet innebär att verksamheten som bedrivs i kommunfullmäktige aldrig är att beteckna som sådan uppgift eftersom fullmäktige inte är en förvalt-

kriterier. Strömberg menar att karaktäristiskt för offentlig förvaltning är just normbundenheten vilket leder oss in i ett cirkelresonemang eftersom den ställda frågan just är vilken verksamhet som är normbunden. Se Strömberg 1995 s. 17–19 och Marcusson 1989 s. 60–64.

[87] Se ordningslag (1993:1617) 3:8 och 10. Bohlin 1994 s. 158 f.

[88] Se 3:9 KL där fullmäktiges uppgifter anges.

[89] Plan- och bygglag (1987:10) 5:29.

[90] Det är dock för nämnden en skyldighet att överlämna sådana beslut av större vikt till fullmäktige trots delegation enligt 5:29 PBL. Se RÅ 1991:85 där detaljplanen avsåg ett område av särskilt känslig natur varför ärendet borde överlämnats från byggnadsnämnd till fullmäktige. Byggnadsnämndens beslut upphävdes därför såsom överskridande av befogenhet.

[91] Se 13:1 och 2 PBL.

[92] Se 3:9 1 st. KL. För en närmare diskussion kring delegationsförbudet vid dessa ärendetyper se Paulsson m.fl. 1997 s. 130–132.

ningsmyndighet. Endast det som förvaltningsmyndigheter gör ingår i begreppet. Konsekvensen av att ge begreppet en sådan formell innebörd är att fullmäktige aldrig ingår i 1:9:s tillämpningsområde eftersom det aldrig i organet fullgörs sådana uppgifter. Det får ytterst den märkliga konsekvensen som påpekades ovan; att det finns en valmöjlighet för fullmäktige i fråga om objektivitetsprincipens tillämpning i kommunal verksamhet. En materiell tolkning av begreppet ger däremot det motsatta resultatet. En stor del av nämndens verksamhet är att betrakta som "offentlig förvaltningsuppgift". I fall då fullmäktige beslutar i ärenden som lika gärna kan ligga på nämndnivå torde även fullmäktige sådan uppgift.[93] Fullmäktige är då att betrakta som *annan* som fullgör offentlig förvaltningsuppgift och 1:9 RF är då tillämplig. Resonemanget är analogt med rättsläget avseende objektivitetsprincipens tillämplighet på regeringen. Det är ytterst en fråga om i vilken roll organet agerar. En slutsats av detta resonemang är att 1:9 RF åtminstone i vissa fall är tillämplig vid fullmäktiges beslutsfattande.

Innan det slutgiltigt fastslås i vilka fall 1:9 RF ska tillämpas är det nödvändigt att återigen anknyta till "offentlig förvaltningsuppgift" och fullmäktiges uppgifter och verksamhet.[94] I RF särskiljs förvaltning från normgivning.[95] I regeringens fall, som diskuterades ovan, var inte 1:9 RF tillämplig vid normgivning. Vid andra typer av beslutsfattande är dock stadgandet tillämpligt. Regeringen fullgör då en offentlig förvaltningsuppgift. Regeringens verksamhet kan då tydligen delas in i normgivning och offentliga förvaltningsuppgifter. Resonemanget kan appliceras på fullmäktige. Då fullmäktige agerar som normgivare är inte 1:9 RF tillämplig. Vid annat beslutsfattande är det dock fråga om offentlig förvaltningsuppgift varför stadgandet är tillämpligt. Fullmäktige är då att betrakta som annan som fullgör offentlig förvaltningsuppgift.

Frågan är då vad detta närmare innebär. Objektivitetsprincipens betydelse varierar beroende på vilken typ av beslut som är aktuell. Vissa fullmäktigebeslut har en uttalat politisk och övergripande prägel. Principens betydelse vid exempelvis beslut om att låta uppföra ett

[93] Observera 3:13 1 st. KL där nämndernas uppgifter stadgas. Där sägs att nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen. I andra stycket stadgas vidare att nämnderna också beslutar i frågor som fullmäktige har delegerat till dem. Begreppet "förvaltning" i 3:13 får inte blandas samman med "offentlig förvaltningsuppgift" i 1:9 RF. Det senare har ett vidare betydelseområde och innefattar nämnds verksamhet som stadgas både i första och andra stycket 3:13 KL.

[94] Se avsnitt 2.3.3. för en diskussion kring kommunens uppgifter i allmänhet och "offentliga förvaltningsuppgifter". För en vidare diskussion av begreppet "offentlig förvaltningsuppgift" se Marcusson 1989 s. 59 ff.

[95] Se vidare Marcusson 1989 s. 64–66.

badhus, föra över viss verksamhet till privaträttslig form eller budget torde vara begränsad. Beslut om budget av viss omfattning för en verksamhet kan inte strida mot objektivitetsprincipen annat än i undantagsfall.[96] Utan att ytterligare utreda problematiken är det här tillräckligt att konstatera att 1:9 RF ska beaktas då fullmäktige fattar beslut som inte är att beteckna som normgivning. Emellertid är stadgandets betydelse begränsad då fullmäktige beslutar i ärenden av övergripande natur. Kravet på saklighet och opartiskhet torde dock kunna vara av betydelse ifråga om de omständigheter som kan ligga till grund för fullmäktiges beslut. Endast relevanta och i sak riktiga omständigheter kan grunda och motivera fullmäktiges beslutsfattande.[97]

Frågan om när fullmäktige kan vägra ansvarsfrihet och entlediga har praktisk betydelse. I Borgholms kommun, se ovan redovisade RB 1996 avseende denna kommun, aktualiserades detta då förtroendevald vägrats ansvarsfrihet p.g.a. revisorernas rekommendation att vägra ansvarsfrihet. Revisorernas bedömning bygger på att den förtroendevalda uppträtt olämpligt. Det är således inte fråga om vårdslös ekonomisk förvaltning eller överhuvudtaget att kommunen vållats ekonomisk skada. Fullmäktiges beslut, som bygger på revisorernas motivering och rekommendation, både vad gäller att vägra ansvarsfrihet och att entlediga den förtroendevalde torde därför vara lagstridigt.[98] Besluten har överklagats. Kammarrätten biföll inte den klagandes talan. Domstolen såg till stadgandets ordalydelse, vilket saknar begränsningar för fullmäktige, och fann därför ingen grund för upphävande av fullmäktiges beslut.[99]

En RB avseende Munkedal 1992 innehåller i viss mån märklig kritik av kommunstyrelsen.[100] Det är fråga om en separat revisionsberättelse. Styrelsen och framför allt presidiet kritiseras för sitt förhållande och agerande i fråga om de kommunala företagen. Uttryck som "medvetet döljande", "medvetet försvårande" samt "bakslugt agerande" återfinns i revisionsbe-

[96] Beslut om kommunal budget utgör ytterst fullmäktiges prioritering mellan olika verksamheter och gruppers behov. Det torde aldrig kunna strida mot objektivitetsprincipen att sätta barnomsorg före kulturverksamhet. Observera dock att krav på kommunen enligt speciallagstiftning kan komplicera bilden.

[97] Denna slutsats leder fram till frågan om i vilken utsträckning materiella felaktigheter i fullmäktiges beslutsunderlag kan påverka det slutliga beslutet. En sådan diskussion om rättsvidrig "smitta" för dock för långt i detta sammanhang.

[98] En faktor som gör det hela ännu märkligare är att fullmäktige entledigat den förtroendevalde från samtliga uppdrag trots att det aktuella beteendet var att härröra från endast ett uppdrag. Det är ytterligare något som talar för att fullmäktiges beslut är lagstridigt.

[99] Se Kammarrätten i Jönköping dom av 980428 mål nr 4006–1997. Domen har överklagats till Regeringsrätten och prövningstillstånd har meddelats.

[100] Märkligheten föreligger främst i uttryckssättet. Huruvida kritiken är befogad eller ej bedöms inte här.

rättelsen. Kritiken avser huvudsakligen styrelsens tillsynsskyldighet i fråga om kommunens företag. I så måtto är inte kritiken märklig. Det är främst formuleringarna och den, i viss mån, bristfälliga motiveringen av kritiken. De ekonomiska skadorna anges exempelvis "i grova drag ligga runt 5 mkr".

Sammanfattningsvis innebär det att objektivitetsprincipen är tillämplig då fullmäktige beslutar om ansvarsfrihet eller entledigande av förtroendevald.[101] Följden av det är att endast relevanta och i sak korrekta omständigheter får ligga till grund för fullmäktiges beslut att vägra ansvarsfrihet och entlediga förtroendevald.

Länsrätten i Dalarna prövade frågan om huruvida kommunalrättsligt felaktiga påpekanden i revisionsberättelse kunde ligga till grund för fullmäktiges beslut att vägra förtroendevald ansvarsfrihet. Detta besvarades nekande av domstolen och fullmäktiges beslut upphävdes.[102]

9.8. Ansvarsfrihetens betydelse och omfattning

I 9:16 2 st. Kl stadgas att fullmäktige ska besluta om ansvarsfrihet för det föregående årets verksamhet. Frågan är vad beslutet om ansvarsfrihet egentligen innebär. Ansvarsfrihet från vad? En naturlig tolkning av ett sådant beslut är att fullmäktige godkänner förvaltningen av kommunen och de ansvariga i nämnder och andra organ har efter beslutet inte ansvar för det som inträffat i verksamheten. En följd torde vara att den som en gång beviljats ansvarsfrihet inte kan bli skadeståndsskyldig mot kommunen.[103] Fullmäktige avsäger sig rätten till ansvarsutkrävande mot kretsen av revisionsansvariga och dessa kan känna sig trygga och fortsätta med verksamheten.

I Norberg RB 1992 framkommer delvis problemet med ansvarsfrihetens omfattning. Det var där fråga om ett relativt omfattande byggprojekt vilket sträckte sig över flera år och som hade orsakat ekonomiska problem.

[101] Obeservera att fullmäktiges beslut kan överprövas, det vore märkligt om inte en sådan grundläggande rättsprincip som 1:9 också gäller då. Jämför Madell som menar att illojal maktanvändning är ett mer omfattande begrepp än objektivitetsprincipen och att det förra bör kunna omfatta även fullmäktige. Madell s. 147 not 88 och s. 425.

[102] Länsrätten i Dalarnas dom av 1998–11–25 målnr 1817–98. Frågan om 1:9:s tillämplighet var inte aktuell i fallet. Emellertid talar domen för att rättsligt felaktiga påståenden, som återfanns i revisionsberättelsen, inte kan ligga till grund för ett fullmäktigebeslut.

[103] Se dock resonemang nedan om preskription och ansvarsfrihetens omfattning.

De händelser som rörde åren 1990–1991. som i och för sig rörde ekonomiska skador omfattande mer än två miljoner, beaktades inte i revisorernas bedömning eftersom revisionsberättelsen avsåg verksamhetsåret 1992. Det uttrycks i revisionsberättelsen att revisorerna inte är förhindrade att *granska* skeenden rörande andra verksamhetsår än det aktuella. Revisorerna är dock av den uppfattningen att sådana skeenden och sakförhållanden inte får *beaktas* vid ställningstagandet om ansvarsfrihet.

I RB 1985 för Gävle kommun avstyrker tre av kommunrevisorerna, i en separat revisionsberättelse, ansvarsfrihet för energiverksstyrelsen. Orsaken är en utbyggnad av vattenkraftsstationerna som skötts bristfälligt och betydande kostnader uppstod därmed. Orsaken till de betydande kostnaderna härrör främst från en bristfälligt genomförd undersökning av byggnadsgrunder och mark. Denna undersökning genomfördes innan det aktuella granskningsåret inföll. Revisorerna menar dock att upptäckten av denna brist inte gjordes förrän under granskningsåret, då energiverksstyrelsen sökte tilläggsanslag. Det är därför möjligt, enligt revisorerna, att pröva ansvarsfrågan även om ansvarsfrihet meddelats för tidigare år. De övriga två revisorerna riktar också kritik mot styrelsen men anser inte kunna avstyrka ansvarsfrihet p.g.a. att felaktigheterna härrör från tidigare år för vilken ansvarsprövning redan gjorts.[104]

I bolagsrättslig doktrin anges att betydelsen av att en person beviljas ansvarsfrihet är att bolaget godkänner hans förvaltning och avstår från att göra något skadeståndsanspråk gällande mot honom.[105] Detsamma torde gälla i kommunalrättsliga sammanhang. Syftet med beslut om ansvarsfrihet är, åtminstone till viss del, att de revisionsansvariga ska kunna få arbetsro inför de uppgifter som väntar och lämna det gångna året bakom sig.[106]

Kan skadeståndsskyldighet inträda trots beviljad ansvarsfrihet?[107] Enligt 9:17 2 st. KL ska skadeståndstalan, som inte grundas på brott, väckas inom ett år från det att beslutet om *vägrad* ansvarsfrihet fattas. Stadgandet avser således inte de situationer ansvarsfrihet beviljats.

Ett äldre rättsfall belyser delvis frågan om ansvarsfrihetens omfattning. I

[104] Kommunrevisorerna konsulterade i denna fråga Kommunförbundet. Förbundet uttryckte att man ansåg det möjligt att, i vissa fall, avstyrka ansvarsfrihet trots tidigare meddelad ansvarsfrihet. En sådan situation är, enligt Kommunförbundet, exempelvis då *"tidigare bristande kontrollåtgärder från nämndens sida . . ...påverkar resultatet av senare revisionsgranskning"*. Kommunförbundets brevsvar 861205 till Revisionskontoret Gävle kommun.

[105] Rodhe 1995 s. 237 f.

[106] Det finns självfallet andra syften, exempelvis att för utomstående visa att förvaltningen skötts på ett för fullmäktige accepatbelt sätt.

[107] Skadeståndsskyldighet p.g.a. brott kan bli aktuellt trots ansvarsfrihet beviljats.

NJA 1932 s. 255 var frågan om skadeståndsansvar kunde aktualiseras trots att ansvarsfrihet beviljats. Ledamöterna i ett kyrkoråd hade försummat att avkräva arrendatorn av en kvarnlägenhet i kyrklig ägo en ny borgensförbindelse för arrendekontraktets fullgörande varvid församlingen drabbades av ekonomisk skada. Att kyrkorådets ledamöter i princip var ersättningsskyldiga var, enligt domstolen, ostridigt p.g.a. deras sysslomannaställning. Kyrkostämman hade emellertid meddelat kyrkorådet ansvarsfrihet för den aktuella tidsperioden och således avsagt sig rätten till ersättning. Kyrkoförsamlingen menade att ansvarsfriheten endast avsåg räkenskaperna och inte förvaltningen av kyrkans egendom. Församlingen anförde vidare att revisorerna *"hade gjort anmärkning på förvaltningen, och denna anmärkning stode kvar"*. HovR:n underkände dock detta resonemang. Dessutom tillkom den omständigheten att det förflutit mer än ett år sedan räkenskapernas avlämnande och rätten till talan var därför preskriberad.[108] HovR:n ogillade därför kyrkoförsamlingens talan om ersättning mot kyrkorådet. HD ändrade ej.

1932 års fall visar att beslut om ansvarsfrihet omfattar inte endast räkenskaperna utan även förvaltningen. Omsatt i moderna kommunala förhållanden torde det innebära att ansvarsfriheten omfattar i princip allt som de revisionsansvariga utfört inom ramen för sitt uppdrag. Ersättningsskyldighet kan ha sin grund i felaktig räkenskapsföring samt förvaltning i övrigt. Beslutet om ansvarsfrihet innebär då att kommunen avsäger sig rätten till framtida anspråk p.g.a. händelser inträffade under det gångna året, dvs. både vad som betecknas som handhavande av räkenskaper och ren förvaltning.

Det kan tänkas att fullmäktige inte haft kännedom om *allt* som förevarit i organisationen under året. Således kan det inträffa att skada uppstår p.g.a. sådant som fullmäktige saknat vetskap om. Huruvida den av fullmäktige beslutade ansvarsfriheten även omfattar sådant är oklart. Inte heller är det lätt att utröna vilken preskriptionstid som gäller i sådana fall. Problemen är inte närmare berörd i litteratur eller förarbeten.

I ABL finns ett särskilt stadgande där denna problematik inom bolagsrätten berörs. 15:11 ABL stadgar att skadeståndstalan kan väckas om det i årsredovisningen eller i revisionsberättelsen eller annars till bolagsstämman inte har lämnats i väsentliga hänseenden riktigt och fullständiga uppgifter angående det beslut eller den åtgärd varpå talan

[108] Denna preskribtionsregel stadgas i 18:9 HB.

grundas.[109] Talan om skadestånd kan alltså väckas även om ansvarsfrihet beviljats. Det innebär att stämman måste ha tillgång till relevant information för att den rättsligt sett ska kunna avstå från anspråk. I bolagsrättslig doktrin har påpekats att bestämmelsen medför *"att ett beslut att bevilja ansvarsfrihet i allmänhet blott är en gest utan någon som helst juridisk betydelse"*.[110] För att styrelsen och VD ska ha viss trygghet finns dock en preskriptionsregel. Efter fem år från utgången av det räkenskapsår under vilket det felaktiga beslutet fattades eller den felaktiga åtgärden vidtogs kan skadeståndstalan inte längre väckas såvida inte talan grundas på brottsligt förfarande. Regeln gäller oavsett om ansvarsfrihet beviljats eller inte.[111]

Vad gäller då i kommunala sammanhang? Problematiken är likartad. Det vore orimligt om fullmäktigeförsamlingen skulle kunna avstå sin rätt till ansvarsutkrävande i fall då den inte varit informerad. Ansvarsfriheten torde inte kunna sträcka sig längre än till de beslut och åtgärder som kommit till fullmäktiges kännedom exempelvis genom revisionsberättelse, årsredovisning eller av revisorerna särskilt upprättade PM.[112] Felaktiga beslut eller åtgärder som upptäcks vid ett senare tillfälle grundar sannolikt rätt till skadeståndsanspråk trots beviljad ansvarsfrihet. Beslut om ansvarsfrihet torde rimligen endast avse sådant som fullmäktige känt till. Okända omständigheter kan inte fullmäktige ta ställning till. Resonemanget orsakar problem för de revisionsansvariga. Tryggheten efter att ansvarsfrihet beviljats är i sådana fall ihålig.

Det torde vidare finnas svårigheter att veta med säkerhet vad fullmäktiges beslut avser, vilka beslut och åtgärder som är godkända.[113] De förtroendevalda i den nämnd som under granskningsåret inte haft besök av vare sig förtroendevald revisor eller fackrevisor torde sväva i

[109] Se angående förhållandet i stiftelser som särskilt kommenteras i Haningerapporten. Där anges att *"beviljad ansvarsfrihet inte gäller om den grundats på oriktiga förutsättningar får anses följa av allmänna rättsgrundsatser"*. Se Haningerapporten s. 33.

[110] Rodhe 1995 s. 238. Det är att gå långt. Stämmans beslut har dock den betydelsen att stämman avsäger sig rätten till ersättning gentemot bolagsledningen under de förutsättningar som rapporterats till stämman.

[111] Se 15:13 ABL. Fristen har förlängts med två år. Detta för att möjliggöra genomförandet av ibland komplicerade utredningar. Se vidare prop. 1997/98:99 s. 198 f.

[112] Andra informationskällor kan också tänkas, exempelvis massmedia.

[113] En rimlig utgångspunkt är att åtgärder och beslut som framgår av räkenskaper, nämndprotokoll m.m. är att anse som granskade av revisorerna och godkända av fullmäktige. Problemet är dock mer komplicerat och ska inte ytterligare utredas här.

den största osäkerhet i frågan.[114] Eftersom KL saknar preskriptionsregler motsvarande ABL:s kan man inte med säkerhet säga när ansvarsfrihet inträder.[115]

Avsaknaden av en preskriptionsregel i KL ställer till problem. Hur ska avsaknaden av en sådan tolkas och när inträder ansvarsfrihet? Det finns två alternativ:

1. När fullmäktige beviljar ansvarsfrihet avser detta hela verksamheten dvs. även sådant som fullmäktige saknar kännedom om. Samtliga revisionsansvariga är därmed godkända av fullmäktige avseende alla beslut och åtgärder fattade och vidtagna under året. Om så är fallet förklarar det avsaknaden av preskriptionsregel. Det finns inget behov av en sådan regel eftersom fullmäktiges beslut avseende ansvarsfrihet medför en total trygghet för de revisionsansvariga.[116] Det kan aldrig bli aktuellt med anspråk grundat på förhållande som ligger längre tillbaka i tiden än ett år.
2. När fullmäktige beviljar ansvarsfrihet avser det endast sådan verksamhet som man haft tillräcklig information om. Avsaknaden av preskription innebär då att ett stort antal revisionsansvariga svävar i total ovisshet om kommunen kommer att rikta skadeståndsanspråk mot dem. Detta ger självfallet en viss rättsosäkerhet som inte är önskvärd. När upphör då kommunens möjlighet till anspråk mot de revisionsansvariga? Den generella preskriptionstiden i svensk rätt är tio år.[117] Kommunens fordran mot den revisionsansvarige uppkommer då den åtgärd vidtas eller det beslut fattas som föregår skadan.[118] Tio år efter inträder verksamhetens genomförande inträder således trygghet för de revisionsansvariga.[119]

[114] Det torde inte vara helt ovanligt att revisorerna inte hinner med att granska alla nämnders verksamhet. I Stockholms kommun avges en revisionsberättelse för varje nämnd vilket löser problemet. Revisorerna har då uppenbarligen tagit ställning i denna fråga för varje nämnd. Systemet med en revisionsberättelse för varje nämnd är logiskt och torde vara att rekommendera åtminstone för större kommuner.
[115] De normala preskriptionsreglerna avseende fordringar är tio år. I uppdragsförhållanden finns en ettårig preskriptionstid såvida inte annat är stadgat. Det kan således vara aktuellt att analogivis använda den ettåriga preskriptionstid som finns i sysslomannnaförhållanden i det här fallet. Problemet blir då när tiden börjar löpa.
[116] Självfallet kan inte den som vägras ansvarsfrihet känna trygghet i det avseendet.
[117] Se 2§ PreskrL (SFS 1981:130).
[118] Hellner 1995 s. 437.
[119] Självfallet skulle 18:9 HB kunna användas analogivis här, dvs. om huvudman vill väcka talan om skadestånd mot sysslomannnen ska han göra det inom ett år. Tiden börjar dock löpa när huvudmannen fått eller borde fått kännedom om det anspråksgrundande förhållandet. Motsvarande regel finns i 9:17 KL. Resonemang kring sysslomannaförhållandet blir därför onödigt. Regeln är emellertid inte intressant här eftersom diskussionen avser fall då fullmäktige saknar kännedom.

Skäl för och emot dessa alternativ kan lätt framföras. Det framstår som märkligt att fullmäktige kan ta ställning om ansvarsfrihet avseende sådant man saknar kännedom om. Lika märkligt är det att kommunen skulle kunna rikta anspråk mot en förtroendevald för något som inträffade för nästan ett decennium sedan. Vilket av alternativen speglar då gällande rätt? För att kunna besvara denna fråga krävs en närmare granskning av revisionens roll i det här avseendet.

Revisionen granskar i huvudsak föregående års verksamhet. Det framgår implicit av 9:14 KL. Där stadgas att revisorerna varje år till fullmäktige ska avge en berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser *verksamheten under det föregående budgetåret.* Det innebär i princip att det som inte framkom vid revisionsgranskningen i praktiken inte kommer till fullmäktiges kännedom. Åtminstone inte via revisionens försorg. Nästa revision avser ju följande år osv. Efter fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen och beslut om ansvarsfrihet kan i normalfallet de revisionsansvariga vara trygga. Med en sådan ordning finns inget behov av en preskriptionsregel. Det är ju endast föregående års verksamhet som granskas hela tiden. Det finns då en naturlig gräns för anspråksgrundande händelser. Resonemanget gäller emellertid endast om fullmäktige bara hade att beakta revisionen som informationskälla.[120] Så är inte fallet. Fullmäktige har full frihet att inhämta information i princip på vilket sätt som helst.[121] En nämnd eller enskild ledamot kan således vägras ansvarsfrihet p.g.a. uppgifter som kommit till fullmäktiges kännedom på annat sätt än via revisionen. I sådana fall har de revisionsansvariga en begränsad trygghet i sin ansvarsfrihet. Dessutom kan man tänka sig att fullmäktige eller revisorerna beslutar att granska redan reviderad verksamhet, s.k. *omrevision* eller återgående revision.[122]

Det torde inte finnas några hinder att genomföra en omrevision. Saken diskuteras inte i förarbetena men väl i doktrinen.[123] Den allmänna uppfattningen där verkar vara att omrevision ska föranledas av brott. Sundberg hävdar att det inte finns något hinder för att genomföra en omrevision om det finns anledning därtill. Men konsekvenserna av denna omrevision är dock begränsad menar han. Sundberg påstår att en *"dylik omrevision kan emellertid icke föranleda något upprivande av*

[120] I normalfallet torde endast revisorernas avgivna information beaktas. Se Ds 1988:52 s. 107 där samma uppfattning återges.
[121] Naturligtvis med beaktande av de lagregler som gäller avseende exempelvis sekretess, objektivitet m.m.
[122] Se RÅ 1951 E 28 där RegR slår fast att ärenden rörande omrevision måste beredas i laga ordning.
[123] Se exempelvis Kaijser/Riberdahl 1983 s. 561 och Sundberg 1942 s. 454.

en gång besluten eller inträdd ansvarsfrihet".[124] Den kan däremot, menar Sundberg, aktualisera det straffrättsliga ansvaret och ett därmed sammanhängande skadeståndsansvar.[125] Sundbergs uppfattning är intressant. Konsekvensen av hans påståenden är att beviljad ansvarsfrihet omfattar *alla* händelser, beslut och åtgärder som inträffat, fattats och vidtagits under det år revisionsgranskningen avser. Fullmäktige fattar i sådant fall beslut om sådant man saknar kännedom om. Det första alternativet som ovan redovisats är då det gällande. Sundbergs uttalanden saknar dock egentligt stöd. Det saknas både förarbetsuttalanden eller rättspraxis som talar i den riktningen. I modernare doktrin verkar samma uppfattning framföras, att omrevision i huvudsak föranleds av brott. Det sägs dock inte om en sådan granskning kan innebära att skadeståndsansvar kan aktualiseras trots beviljad ansvarsfrihet.[126] En ytterligare faktor som komplicerar resonemanget är att revisorerna många gånger granskar projekt som löper över flera år. Det kan då vara svårt att upptäcka felaktigheter m.m. i tid. Sådana fleråriga projekt granskas enklast när de är slutförda. En sådan granskningsmetod överensstämmer emellertid inte med systemet i övrigt.[127]

Finns det då något svar på frågan om ansvarsfrihetens omfattning och eventuella preskriptionstider? Varken förarbeten eller rättspraxis kan belysa det hela. Doktrinen är något oklar. Sundberg verkar vara av den uppfattningen att fullmäktiges kännedom om eventuella skadeståndsgrundande händelser är oväsentlig.[128] Ansvarsfriheten avser *all* verksamhet. Då finns heller inget behov av preskriptionsregel. Det verkar emellertid orimligt att beslutet om ansvarsfrihet omfattar allt, känt som okänt. Frågan är om det är rättsligt möjligt för fullmäktige att avhända sig rätten till skadeståndsanspråk för sådan verksamhet den saknar kännedom om. Det är mer rimligt att, med en bolagsrättslig analogi, i synnerhet 15:4 ABL, beslutet om ansvarsfrihet *endast* omfattar det som fullmäktige känner till. Även andra informationskällor

[124] Sundberg 1942 s. 454. I äldre rätt ansågs ansvarsfrihet automatiskt beviljad efter ett år om inte talan väcktes. Därför talar Sundberg om *inträdd* ansvarsfrihet.
[125] Sundberg 1942 s. 454
[126] Se Kaijser/Riberdahl 1983 s. 561. Omrevision eller återgående revision diskuteras endast där ur jävssynpunkt. Ansvarsfrihetens omfattning belyses därför av naturliga skäl inte.
[127] Se den ovan redovisade RB från Norberg 1992. Där beaktar inte revisorerna händelser rörande ett annat verksamhetsår.
[128] Rörande Sundbergs uppfattning bör det beaktas det omfattande straffrättsliga ämbetsansvaret som då gällde, vilket innebar att de flesta beslut och åtgärder som skadade kommunen ekonomiskt var straffbara och berördes därför inte av beslutet om ansvarsfrihet. Idag är läget ett helt annat.

än revisionsberättelsen måste då beaktas.[129] Det väsentliga är således fullmäktiges insikt. Problemet med detta är dock att kommunens skadeståndsanspråk inte preskriberas förrän efter tio år eftersom särskilt stadgande om detta saknas. Det är en orimligt lång tid och innebär att fullmäktiges beslut om ansvarsfrihet i vissa fall kan tänkas vara meningslöst. Bolagsrättens motsvarande tid är fem år vilket i dessa sammanhang kan betecknas som rimlig.[130] För kommunal verksamhet torde en rimlig preskriptionstid vara en mandatperiod eftersom revisorerna ofta arbetar med den målsättningen att *hela* verksamheten ska vara reviderad efter en sådan tidsperiod.[131] Fyra år är således en rimlig preskriptionstid. Det rättsliga läget ger dock vid handen att det är de allmänna preskriptionstiderna som för närvarande gäller, dvs. tio år. Hela problemet verkar bero på lagstiftarens förbiseende och är därför en fråga för en lagstiftningslösning.

Det straffrättsliga ansvaret påverkas självfallet inte av fullmäktiges beslut om ansvarsfrihet. Sådant ligger utanför fullmäktiges makt. Flertalet brott faller under allmänt åtal och är en angelägenhet för polis- och åklagarmyndigheter. I 5:6 1977 års KL stadgades att även om ansvarsfrihet beviljats kunde fullmäktige besluta om väckande av skadeståndstalan om anspråket grundades i brottslig gärning såvida inte ansvarsfriheten uppenbarligen avsåg även den skadan. Fullmäktige kunde således medvetet avsäga sig rätten till skadestånd som föregåtts av brott. Motsvarande stadgande saknas i nuvarande kommunallagstiftning. Det sägs emellertid uttryckligen i förarbetena till nuvarande KL att ingen ändring är avsedd.[132] Slutsatsen är att det även idag är möjligt att avsäga sig rätten till skadestånd p.g.a. brott.

Beslut om ansvarsfrihet måste fattas före utgången av året efter det år då berättelsen lades fram. Revisionsberättelsen är det främsta be-

[129] Det händer att fullmäktige beslutar om särskild utredning av vissa sakförhållanden från externa uppdragstagare. Exempelvis utredde Kommunförbundet förhållandena i Haninge kommun då omständigheterna kring Haningehem var aktuella. Se Haningerapporten.

[130] Observera att även inom bolagsrätten finns samma långa tioårspreskription i vissa fall. Femårspreskriptionen i 15:13 ABL omfattar inte sådana fall där enskild aktieägare eller borgenär väcker talan om ersättning för medelbar skada. Talan riktas självfallet mot hela eller delar av bolagsledningen. Dotevall menar att ett sådant svävande rättstillstånd kan uppfattas som otillfredsställande för styrelseledamot eller VD men det måste vägas mot aktieägares eller borgenärs möjlighet att utfå ersättning för skada. Dotevall s. 477 f. Dotevalls kommentar rör äldre rätt då preskriptionen var tre år. Samma resonemang kan dock föras idag.

[131] Det finns oftast ingen möjlighet att revidera hela kommunens verksamhet under ett år. En mandatperiod är då en rimlig målsättning. Intervju stadsrevisor Henriksson.

[132] Se prop. 1990/91:117 s. 222 f.

slutsunderlaget, men revisorernas uppgifter är endast upplysande för fullmäktige. Det är fullt möjligt att fullmäktige vägrar ansvarsfrihet trots att revisorerna rekommenderar det.[133] Det omvända är naturligtvis också möjligt, att fullmäktige beviljar ansvarsfrihet trots att revisorerna rekommenderat motsatsen.[134]

> I Överkalix kommun avstyrkte revisorerna ansvarsfrihet för kommunstyrelsen avseende verksamhetsåret 1993. Kommunen hade tvingats infria ett borgensåtagande och revisorerna höll kommunstyrelsen ansvarig för denna ekonomiska förlust. Fullmäktige beviljade, i strid med revisorernas rekommendation, kommunstyrelsen ansvarsfrihet. Revisorerna avgick till följd av detta. Ett möjligt skäl till fullmäktiges beslut är att borgensåtagandet hade sin grund i tidigare fullmäktigebeslut. Fullmäktige var således ytterst ansvarig för förlusten och kommunstyrelsen endast verkställare av beslutet.[135] Att utkräva ansvar av verkställaren av ett fullmäktigebeslut är diskutabelt. Kommunalrättsligt finns det viss möjlighet för kommunstyrelse eller nämnd att vägra verkställa fullmäktigebeslut.[136] Det saknas emellertid *skyldighet* att vägra verkställa. Att kommunstyrelsens ledamöter skulle ådra sig skadeståndsansvar mot kommun i en sådan situation är knappast troligt. Möjligen skulle detta kunna bli fallet om verkställigheten fullgjorts på ett sådant sätt att skada uppkommit.[137]

Det är fullmäktige som har den yttersta beslutanderätten i frågan. Kan då fullmäktige vägra eller bevilja ansvarsfrihet i vilka situationer som helst? Frågan berörs inte i förarbetena till KL. Det finns endast hänvisningar till äldre kommunalrättslig lagstiftning.[138] I doktrin som behandlar 1977 års KL sägs i denna fråga att revisorernas utlåtanden endast är rådgivande och fullmäktige har möjlighet att utan begränsningar bevilja eller avstyrka ansvarsfrihet. Fullmäktige kan även bevilja ansvarsfrihet för olagligheter i verksamheten. Som intäkt för det sistnämnda tas ett rättsfall från 1960.[139]

[133] Se bl.a. RÅ 1953 I 135. Se också prop. 1990/91:117 s. 218. För äldre rätt se Sundberg 1942 s. 451. Han hävdar där att felaktigheter som inte påtalats i revisionsberättelsen inte kan ligga till grund för en vägran av ansvarsfrihet. Ett sådant beslut måste, enligt Sundberg, föregås av en uttrycklig anmärkning i revisionsberättelsen.
[134] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 573 f. Undersökningen av revisionsberättelser visar att i sju fall av tio beviljar fullmäktige ansvarsfrihet i strid med revisorernas rekommendation. Se bilaga 1.
[135] Se Warnling-Nerep 1995 s. 274 f.
[136] Se Warnling-Nerep 1995 s. 386.
[137] Vilket är svårt att tänka sig om fullmäktige beslutat att kommun ska ingå borgen för viss verksamhet. Det torde knappast finnas många varianter på den efterföljande verkställigheten.
[138] Se prop. 1990/91:117 s. 222
[139] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 572–576.

Fallet, RÅ 1960 ref 38, gällde en nämnd som verkställt ett fullmäktigebeslut om lån till enskild företagare. Efter nämndens verkställande överklagades fullmäktiges beslut och upphävdes. Kommunens revisorer framställde sedan revisionsanmärkning mot nämndens verkställighetsåtgärd och rekommenderade avstyrkt ansvarsfrihet. Fullmäktige beviljade trots det ansvarsfrihet för nämnden. Fullmäktiges beslut överklagades. Rätten var oenig, tre mot två. Majoriteten anförde att fullmäktige inte kunde anses ha överskridit sin befogenhet då den beslutade om ansvarsfrihet. Talan ogillades därför. De skiljaktiga ansåg att nämnden verkställt fullmäktiges sedermera överklagade och upphävda beslut för snabbt. Nämnden borde insett att det kunde komma att överklagas och undanröjas. Fullmäktiges beviljande av ansvarsfrihet var därför, enligt minoriteten, befogenhetsöverskridande.

Domens betydelse är inte klar. Förhållandena i målet är speciella. Nämnden verkställde ett beslut som fullmäktige fattat vilket ju är en nämnds huvudsakliga uppgift. Det fanns ingen lagstadgad skyldighet för nämnden att invänta den tidpunkt då beslutet inte längre kunde överklagas. Att fullmäktiges beslut sedan upphävdes av besvärsmyndighet torde i sammanhanget vara tämligen ointressant. Revisorernas anmärkning mot nämnden är i sig intressant. Nämnden verkställde endast fullmäktiges beslut. Att då från fullmäktiges sida utkräva revisionsansvar för detta är orimligt. Det vore knappast heller möjligt att väcka talan om skadestånd mot nämnd som verkställer fullmäktigebeslut.[140]

Ett intressant problem skulle dock kunna uppstå vid byte av fullmäktigemajoritet, exempelvis efter ett val eller under löpande mandatperiod. Den nya majoriteten beslutar då, i samband med behandlande av revisionsberättelsen, att väcka skadeståndstalan mot nämnd som verkställt ett fullmäktigebeslut, som vållat kommunen skada. Har då en sådan talan utsikter att bifallas? Inledningsvis bör det slås fast att nämnden, som ovan påpekats, inte har skyldighet att vägra verkställa beslutet. Nämnden har därvidlag, i ett kommunalrättsligt perspektiv, ingen funktion som laglighetsgranskare av fullmäktigebeslut. Om det är fråga om ett uppenbart olagligt beslut skulle emellertid en skadeståndsrättslig skyldighet att vägra verkställighet inträda. Även i fall då det inte är fråga om, formellt sett, lagstridiga beslut skulle sådan skyldighet kunna finnas. Slutligen är detta

[140] Det kan troligen aldrig betecknas som culpöst av en nämnd att verkställa beslut fattade av fullmäktige. Kritiken från revisorerna riktar sig i själva verket till fullmäktige som ligger bakom det olagliga beslutet.

ett problem som löses i allmän domstol , och frågan är om det någonsin kan vara culpöst att verkställa fullmäktiges beslut.[141]

Domen i 1960 års fall torde inte innebära mer än att fullmäktige har rätt att bevilja ansvarsfrihet för revisionsansvarigt organ eller enskilda däri som verkställer fullmäktiges beslut, även om fullmäktiges beslut senare visa sig strida mot lag. Prejudikatvärdet är således begränsat. Frågan om ansvarsfrihet kan beviljas för olagliga beslut är därför fortfarande inte helt klarlagd.[142]

En intressant fråga är vad utgången i målet hade blivit om nämnden hade verkställt ett eget beslut, dvs. fullmäktiges inblandning förutan. Hade då fullmäktige kunnat bevilja ansvarsfrihet? Frågan är obesvarad i rättspraxis.

Det finns dock ett notisfall, RÅ 1977 Ab 356, som belyser fullmäktiges möjlighet att bevilja ansvarsfrihet. Åklagare hade väckt åtal mot kommunstyrelsens förre ordförande för tjänstemissbruk. Fullmäktige beslutade att kommunen inte skulle framställa ersättningsanspråk på grund av brottet. Beslutet överklagades. Klaganden anförde att beslutet var ett befogenhetsöverskridande. Fullmäktige anförde i sin tur att man genom ett tidigare beslut beviljat ansvarsfrihet. Dessutom, fortsatte fullmäktige, kan inte kommunen lagligen tvingas föra talan om skadestånd mot den brottslige. Rätten lämnade besvären utan bifall.

Innebörden av detta fall synes vara att fullmäktige har rätt att avstå från att väcka talan om skadestånd även i sådana fall då skadan orsakats genom brott. Samma slutsats verkar ha dragits i doktrinen och det mot bakgrund av att kommunen inte kan tvingas föra talan om skadestånd.[143]

I RÅ 1944 S 126 slog domstolen fast att kommunen hade rätt att underlåta att framställa krav, sedan brist i kommunalkassan konstaterats, mot kommunalnämndordförandens dödsbo. Kommunen krävde inte heller ersättning från övriga ledamöter av kommunalnämnden vilket, enligt domstolen, var tillåtet.

1944 års fall visar att kommunen har frihet att underlåta att framställa

[141] Domstolen skulle i så fall, om sådan skyldighet konstateras föreligga, föra in en självständig skyldighet för nämnden att utföra såväl laglighet- som lämpligskontroll av fullmäktigebeslut innan verkställighet sker. Det kan möjligen tyckas dubiöst då sådan skyldighet inte följer av kommunalrätten.
[142] I RÅ 1929 ref 53 slog rätten fast att ansvarsfrihet inte kunde beviljas för olagligt beslut, underlåten underställning. Sundberg menar att domens praktiska effekt är ringa eftersom det inte är möjligt att tvinga kommunen att väcka talan om skadestånd. Se Sundberg 1964 s. 422.
[143] Se Kaijser/Riberdahl 1983 s. 575.

ersättningsanspråk vid uppkommen skada. Kommunalnämndens ledamöter hade ett rättsligt ansvar för kommunalkassan och var solidariskt ersättningsskyldiga för uppkommen brist. Frågan om ersättningsskyldighet var därför klar. Trots det kunde kommunen underlåta att kräva ersättning. Det är tydligt att kommunen har möjlighet att göra en bedömning i det enskilda fallet och välja huruvida ersättningskrav ska framställas eller ej.

> Detta förhållande skulle kunna betecknas som märkligt. En skada som orsakats genom brott är rent rättsligt tämligen enkel att få ersatt. Då den förtroendevalde dömts för brottet och det kan visas adekvat kausalitet mellan brott och skada är skadeståndsskyldigheten klar. Att fullmäktige i ett sådant fall avhänder sig denna möjlighet till ersättning kan i princip jämställas med ett eftergivande av en fordran. Sådant eftergivande betecknas som stöd till enskild och är inte tillåtet enligt kommunalrätten. Denna frihet för fullmäktige att avhända sig rätten till skadestånd är tankeväckande i ett kommunaldemokratiskt perspektiv. Det kan dessutom diskuteras om den offentliga rättens principer om legalitet, saklighet och objektivitet m.m. tillika med allmänna kommunalrättsliga principer t.ex. allmänintresset inte sträcker sig in på den kommunala revisionens domäner. Det finns något av ett privaträttsligt tankesätt i det att fullmäktige är fria i sitt beslut om ansvarsfrihet. Fullmäktige skulle således kunna underlåta att bevaka kommunens rätt i sådana sammanhang. Det är analogt med förfarandet i exempelvis bolagsrättsliga sammanhang men torde strida mot kommunallagens grundläggande princip om allmänintresset. Det kan även få sådana märkliga konsekvenser att skadeståndsanspråks framställan kan vara beroende av skadevållarens partipolitiska tillhörighet. Fullmäktiges majoritet har här beslutandemakten. Att kommunen inte kan tvingas till positiva åtgärder är knappast ett argument för att låta ett dylikt fullmäktigebeslut stå sig. Det finns en rad exempel på kommunala beslut som upphävts av rätten utan att det fått egentlig praktisk betydelse, t.ex. beslut om utropande av kommun som kärnvapenfrizon.[144]

9:17 KL reglerar frågan om väckande av skadeståndstalan. Om ansvarsfrihet vägras får fullmäktige besluta om sådan talan skall väckas. Det kan tyckas rimligt att den slutliga bedömningen huruvida talan om skadestånd ska väckas slutligen tillkommer fullmäktige. Även då skadan uppstått p.g.a. brott och utsikterna att via en process tillerkännas rätt till skadestånd från den eller de vållande är stora kan det vara så att inga ekonomiska förutsättningar föreligger för att erhålla täckning för skadan, dvs. skadevållaren saknar möjligheter att ersätta skadan. I sådant fall är processen i praktiken en förlustaffär för kommunen.

[144] Se RÅ 1990 ref 9.

Vägrad ansvarsfrihet innebär inte automatiskt att skadeståndsansvar aktualiseras. Preskriptionstiden för väckande av skadeståndstalan är ett år från beslutet om vägrad ansvarsfrihet fattades. Innan 1991 års KL innebar vägrad ansvarsfrihet utan efterföljande skadeståndstalan att ansvarsfriheten ansågs beviljad i efterhand. Numera inträder inte beviljad ansvarsfrihet automatiskt då rätten till talan förfallit. Den vägrade ansvarsfriheten existerar i evighet.[145] Betydelsen av detta är dock oklar. Möjligen innebär det att den som en gång vägrats ansvarsfrihet flera år senare kan entledigas p.g.a. av detta. Det finns inget stadgande i KL som säger att entledigande i sådana fall måste ske inom viss tid. Det är märkligt och sannolikt inte lagstiftarens mening att en vägrad ansvarsfrihet innebär hot om entledigande i all evighet. Inte heller förarbetena innehåller ett explicit angivande av någon tidsfrist inom vilken entledigande måste ske.[146] Det uttrycks dock att fråga om entledigande endast kan bedömas en gång varje år i samband med behandlingen av revisionsberättelsen.[147] Det implicerar att avsikten är att de inte är möjligt att entlediga någon för vägrad ansvarsfrihet rörande annat verksamhetsår. Detta framgår dock inte av lagtext eller förarbeten varför det inte kan anses klarlagt att så är fallet. Det är dock en rimlig tolkning av 4:10 KL.

Sammanfattningsvis kan sägas att fullmäktiges frihet att besluta om ansvarsfrihet är omfattande. Den redovisade rättspraxisen ger vid handen att fullmäktige kan *bevilja* ansvarsfrihet i princip i alla situationer. Det torde även gälla för olagliga beslut. En sådan omfattande frihet för fullmäktige innebär inget egentligt problem. Visserligen kan anföras att fullmäktige borde bevaka kommunens rätt och tillse att skadeståndstalan väcks då möjlighet finns att få ekonomisk skada ersatt. Det är emellertid svårt att finna rättsligt stöd för en sådan uppfattning. Även om huvudprincipen för fullmäktiges beslut är de ska inrymmas i det lokala allmänintresset innebär inte det att fullmäktige är tvingat att vidta positiva åtgärder för att bevaka kommunens rätt. Särskilt inte då det är fråga om att driva domstolsprocess vilket kan innebära att osäkerhetsfaktorn är hög. Vad gäller fullmäktiges kompetens att *vägra* ansvarsfrihet torde den vara begränsad till situationer då kommun orsakats ekonomisk skada. Syftet med en vägrad ansvarsfrihet är, i ett rättsligt perspektiv, huvudsakligen att bevaka kommunens ekonomiska rätt. Detta kan dock endast utläsas ur förarbetena. En ändamålstolkning ger emellertid vid handen att rättsläget är sådant.

[145] Prop. 1990/91:117 s. 222
[146] Se prop. 1990/91:117 s. 62 f.
[147] Ds 1988:52 s. 107.

9.9. Summering

Framställningen visar att problematiken kring revisionsansvaret är omfattande. En rad rättsliga oklarheter framkommer vid en närmare granskning. De två väsentligaste är, 1. ansvarsfrihetens innebörd och, 2. fullmäktiges normbundenhet vid beslut om ansvarsfrihet och entledigande. Dessa båda problem, som behandlats ovan, innebär en omfattande osäkerhet för de berörda och är väsentliga för systemets uppbyggnad.

I det första fallet är det svårt att via lagtolkning erhålla en tillfredsställande lösning. Om fullmäktiges beslut om revisionsansvar omfattar samtliga beslut och händelser under året får det den orimliga konsekvensen att fullmäktige avhänder sig rätten till skadeståndstalan även då kännedom om de skadevållande besluten eller händelserna saknades. Om, å andra sidan, ansvarsfriheten endast omfattar sådant fullmäktige ägt kännedom om, lämpligen genom revisorernas försorg, återstår en omfattande del av den kommunala verksamheten, som inte granskats av revisorerna, som ingen förtroendevald beviljats ansvarsfrihet för. Tioårspreskription gäller då vilket gör att de revisionsansvariga svävar i osäkerhet. Lösningen på problemet torde vara införande av en preskriptionsregel motsvarande 15:13 ABL.

I det andra fallet är det fråga om vilka normer som styr fullmäktige vid beslut om ansvarsfrihet och entledigande. Att 1:9 RF även omfattar kommunens revisorer står klart. Stadgandets tillämpning på fullmäktigeorganet är däremot mer oklar. Ovan föreslogs en tolkning av stadgandet vilket ytterst innebär att 1:9 gäller vid sådana beslut av fullmäktige. Det förordades även i förarbetena till KL att frågan om entledigande inte skulle göras till en ren förtroendefråga. I 4:10 KL anges därför två fall då fullmäktige kan entlediga förtroendevald. Det ena fallet är vid vägrad ansvarsfrihet, vilken ska i princip endast vägras vid vårdslös ekonomisk förvaltning. Huruvida detta också är det rådande rättsläget får sägas vara oklart. Om fullmäktiges rätt att vägra ansvarsfrihet och entlediga inte är rättsligt begränsad innebär det en omfattande förändring av det kommunalrättsliga systemet. Möjligheten/risken för en indirekt förtroendevald att skiljas från sitt uppdrag under löpande mandatperiod var tidigare begränsad till ett fåtal fall.[148] Främst var det fråga om svårartad brottslighet eller organisatoriska skäl.[149] Stadgandet i 4:10 KL, utan begränsningsgrunder, medför därvidlag en väsentlig förändring av rättsläget som inte kan utläsas ur förarbetena. Regeln innebär en verklig maktförskjutning mot fullmäktige som i och

[148] Innan 1991 års KL trädde i kraft.
[149] Se Kaijser/Riberdahl 1983 s.

för sig kan motiveras i ett demokratiskt perspektiv. Risken för missbruk är dock tydlig. Exempelvis finns då inget hinder för att fullmäktiges majoritet en gång om året entledigar *samtliga* minoritetsrepresentanter i nämnder och utskott.[150] Det torde i förlängningen medföra betydande svårigheter för den politiska minoriteten.

De problem som redovisats och den relativt stora mängd rättsliga oklarheter som föreligger visar den styvmoderliga behandling det kommunala revisionsinstitutet i vissa delar genomgått från lagstiftaren. Det är i ett principiellt perspektiv högst otillfredsställande att rättsläget är så oklart.

[150] Självfallet har minoriteten rätt till platsen i nämnden vilken får fyllas med ett fyllnadsval. Den entledigade förtroendevalde är dock diskvalificerad.

10. Straffrättsligt ansvar

10.1. Inledning

I kapitlet behandlas frågor om de kommunala förtroendevaldas ansvar, särskilt de indirekt valda, samt kommunrevisors ansvar. Det sistnämnda tangerar andra revisorsgruppers ansvar vilket även kort kommer att beröras. De förtroendevalda kommunrevisorerna ingår i kretsen av förtroendevalda. Diskussionen rörande de indirekt förtroendevalda rör därför även kommunrevisorerna. Det finns dock problem som är specifika för revisorsuppdraget varför kommunrevisorernas ansvar behandlas som ett särskilt problemområde. Ett sådant upplägg innebär även att en diskussion och jämförelse med bolagsrevisorernas ansvar kan göras.

De förtroendevaldas straffrättsliga ansvar är inte ett område som är av huvudintresse för revisionen. Institutets kontrollfunktion saknar rättslig koppling till straffrätten. I vissa fall kan det dock tänkas att revisionsgranskningen indirekt leder fram till en straffrättslig process. Revisionen är en verksamhet då det typiskt sett kan framkomma omständigheter som kan leda till åtal. Om det kommer till revisorernas kännedom att misstänkt brottslig verksamhet förekommit eller förekommer bör detta anmälas till ansvarig nämnd eller fullmäktige för vidare behandling. Någon allmän lagstadgad skyldighet att anmäla brott till polis- eller åklagarmyndighet finns emellertid inte, varken för fullmäktige eller revisorer.[1] Det kan däremot anses lämpligt att företrädare för det allmänna beivrar brott. Legalitetstänkande bör rimligen prägla verksamheten. Mot detta kan anföras att revisionens uppgift inte i första hand är att upptäcka och anmäla brott. Sådan upptäckt om brottsligt beteende är att betrakta som en sidoprodukt av revisionsgranskningen. Den slutliga bedömningen om eventuellt brottsbeivran-

[1] Jämför bolagsrevisorernas skyldighet att anmäla vissa brott, främst skattebrott, till åklagarmyndighet. Jämför även den åtalsplikt för vissa tjänstebrott som ålåg fullmäktige enligt äldre finsk kommunalrätt. Se vidare Modeen 1962 s. 383. Kommunrevisionsutredningen diskuterar anmälningsplikt för kommunrevisorer men avvisar detta, främst p.g.a. av revisorernas bristande kompetens i fråga om juridiska bedömningar. Se vidare SOU 1998:71 s. 110.

de bör därför överlämnas till ansvarigt kommunalt organ.[2] Om det eventuella brottet orsakat kommunen skada ställs saken i ett helt annat läge. Då blir det i högsta grad en angelägenhet för revisionen. En av revisorernas främsta uppgifter är att bevaka kommunens ekonomiska intressen.[3] Den skada som ett brott orsakat går i princip att reparera med en skadeståndsprocess mot den brottslige. Således bör revisorerna rekommendera fullmäktige att väcka skadeståndstalan i ett sådant fall.[4]

För de förtroendevalda är tjugonde kapitlet i brottsbalken det mest relevanta då det gäller deras straffrättsliga ansvar. Kapitlet innehåller brott som typiskt sett är förbehållna tjänstemän och förtroendevalda i det allmännas tjänst. Avsnittet är därför fokuserat på dessa regler. Brottsbalken innehåller även ett stadgande som ger allmän domstol möjlighet att skilja förtroendevald från sitt uppdrag. Det kommer endast helt kort att beröras då denna sanktion har mycket liten koppling till revisionsinstitutet. Brottet trolöshet mot huvudman är däremot av stort intresse, främst därför att brottet anses vara en kriminalisering av ett avtalsbrott vilket är mycket ovanligt i svensk rätt. Förekomsten av ett eventuellt avtalsförhållande har betydelse för det skadeståndsrättsliga ansvaret. Avsnittet avslutas med en redogörelse för den straffrättsliga ansvarsplaceringen i den kommunala organisationen. Huvudfrågan där är fördelningen mellan tjänstemän och förtroendevalda.

I kapitlet behandlas de förtroendevalda kommunrevisorernas rättsliga ansvar. I det följande benämns denna grupp *kommunrevisorer*. Kommunrevisorernas rättsliga ansvar är inte explicit reglerat i lag. Det har heller inte diskuterats i förarbeten, doktrin eller praxis. För att ge diskussionen kring ansvarsfrågan substans kommer aktiebolagsrevisorernas[5] , i det följande benämns denna grupp *bolagsrevisorer*, rättsliga ansvar att användas som relief och jämförelseområde. Bolagsrevisorernas ansvar är välreglerat. Rättsfall finns och analyser kring det har gjorts i doktrinen. Den associationsrättsliga lagstiftningen innehåller en mängd regler angående bolagsrevisionen. Det finns således en rad

[2] Se Björkman/Riberdahl s. 118 där det konstateras att revisorerna saknar skyldighet att anmäla brott och att problemet närmast är en yrkesetisk fråga.

[3] Jämför Moberg s. 151. Där hävdas att bolagsrevisorerna ska anmärka i revisionsberättelsen *alla* lagöveträdelser om de kan föranleda skadeståndsskyldighet för bolagsledningen. Ett villkor för det är att ekonomisk skada uppkommit.

[4] Självfallet behöver inte en skadeståndsskyldighet innebära en fullständig reparation av den uppkomna skadan. Den ansvarige har i många fall inte ekonomisk möjlighet att fullt ut ersätta kommunen. Det är dock inte en sak för revisionen att bedöma.

[5] Avsikten är att diskutera ansvarsfrågor kring det revisorsuppdrag som regleras i ABL. Det innebär att två revisorskategorier berörs av diskussionen, okvalificerade och kvalificerade. Den sistnämnda kategorien har ett mer välreglerat och längre gående ansvar då uppdraget också regleras av FAR:s rekommendationer om god

rättskällor på området som ger en relativt klar bild av bolagsrevisorns ansvar. Problemen kring revisors ansvar uppvisar likheter i kommun och aktiebolag och resonemangen är i vissa delar analoga. Självfallet är det inte möjligt att dra direkta slutsatser om rättsläget genom att granska ett annat rättsområde. En sådan rättsjämförelse kan emellertid ge förslag till rimliga lösningar av liknande rättsliga problem. En viktig skillnad är dock väsentlig att understryka; kommunrevisorerna är förtroendevalda medan bolagsrevisorerna är uppdragstagare. Den grundläggande rättsliga statusen kan därför sägas vara olika för de båda grupperna. Det kan emellertid redan här påpekas att kommunrevisorns förhållande till kommunen i vissa delar är oklart.[6]

Frågan är vad som i straffrättsligt hänseende är specifikt för en kommunrevisor. Skiljer han sig från övriga förtroendevalda och i vilka typiska fall kan han ådra sig straffrättsligt ansvar? Dessa frågor och även andra frågeställningar ska nedan belysas. Det straffrättsliga ansvaret för bolagsrevisorn är i huvudsak inte typiskt för revisorsrollen eller uppdraget. Endast rådgivaransvaret kan i den meningen sägas reflektera revisorsuppdragets innehåll. I övrigt gäller vanliga straffrättsliga stadganden för bolagsrevisorn. Trolöshet mot huvudman och ibland även osant intygande är brott som ofta nämns i samband med diskussioner kring revisorsansvaret.[7] Vad gäller det förstnämnda medför revisorsuppdraget att revisorn innehar den förtroendeställning att sköta annans ekonomiska angelägenhet som är ett rekvisit i stadgandet. I fråga om osant intygande kan revisor göra sig skyldig till detta i samband med upprättande av exempelvis revisionsberättelse.[8] Medverkansansvaret i 23 kap. BrB innebär vidare att en rad brottstyper kan

revisionssed. En kvalificerad revisor kan även drabbas av fråntagande av godkännande eller auktorisation enligt Revisorsnämndens regler. Se 22 § lag om revisorer (1995:528). Sådan sanktion kan av naturliga skäl inte drabba okvalificerad revisor.

[6] Notera diskussionen kapitel 11 om förhållandet mellan förtroendevald och kommun.

[7] Se 10:5 och 15:11 BrB, se t.ex. Kedner m.fl. 1996 s. 222.

[8] I 10:27–32 ABL anges vad berättelsen ska innehålla. Då revisor underlåter att påtala exempelvis brister ur skattehänseende kan detta vara osant intygande. Även bokföringsbrott, 11:5 BrB, har uppmärksammats i revisorskretsar. Se NJA 1988 s. 383. HD slår där fast att bolagsrevisorn genom att upprepade gånger avge rena revisionsberättelser trots vetskap om felaktigheter i bokföringen gjort sig skyldig till brott. Revisorn dömdes till ansvar för medhjälp till bokföringsbrott. Se för en kommentar Löfmarck i Balans 11/91.

aktualiseras.[9] Därtill kommer ansvaret enligt specialstraffrätten, exempelvis skattebrottslag.[10]

Bolagsrevisionen är även av intresse ur andra synpunkter. En stor del av den kommunala verksamheten bedrivs i privaträttsliga former, företrädesvis aktiebolag.[11] Bolagsrevisorn är i ett kommunalt bolag en granskare av kommunal verksamhet vilket är i princip samma roll som kommunrevisorn innehar i förhållande till den i nämndform bedrivna verksamheten. En väsentlig fråga är då om ansvarssituationen för revisorn förändras då verksamheten byter rättslig skepnad. Dessutom är bolagsrevisor och kommunrevisor i vissa fall samma person som innehar två olika uppdrag. En sådan samordning av revisionen av de olika verksamhetsformerna är relativt vanlig. Det skulle därför kunna hävdas att den revision som utförs i det kommunala bolaget utgör en del av kommunrevisionen i vid mening.[12] Likheter och skillnader i dessa uppdrag är därför av intresse. Grunden för kommunrevisors ansvar återfinns i KL. Bolagsrevisors ansvar regleras explicit i ABL. Ansvarsfrågorna aktualiserar även BrB och vissa speciallagar. Även den utvecklade goda revisorsseden är av betydelse.

Det följer av 2 § JO-instruktionen att de förtroendevalda står under tillsyn av denna myndighet.[13] Emellertid omfattas inte fullmäktiges ledamöter. Ifråga om tillsyn av den kommunala sektorn är JO:s uppgifter något begränsade. I 3 § stadgas att vid tillsyn över kommunala myndigheter ska ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas. Även de förtroendevalda revisorerna ingår i kretsen för JO-tillsynen.

> I JO 85/86 s. 342 valde JO att inte ta upp en anmälan i den delen den rörde revisionens val av granskningsobjekt just med hänvisning till begränsningen i förhållande till det kommunala självstyret. Endast frågan om handlingsoffentlighet behandlades av JO. Fallet visar att kommunrevisorernas verksamhet endast i undantagsfall ligger inom tillsynsområdet för JO-myndigheten.[14]

[9] Se Moberg 1986 s. 188. Där nämns en rad tillsynsärenden hos kommerskollegium som initierats p.g.a. att medhjälpsbrott begåtts av revisor bl.a. medhjälp till grovt skattebedrägeri.
[10] Skattebrottslag (1971:69)
[11] Se kapitel 8 om kommunala företagsformer.
[12] Se avsnitt 8.6 om kommunal "koncernrevision".
[13] Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.
[14] Anmälan till JO rörde valet av granskningsobjekt, revisionsordförandens ställning samt handlingsoffentlighet. Endast det sistnämnda behandlades av JO med hänvisning till att övriga frågor rörde resursfördelning inom landstingsrevisionen vilket inte är en fråga för JO. Se JO 85/86 s. 343. En annan anmälan till JO av tre förtroendevalda revisorer ledde till att JO beslutade, (JO:s beslut 990120, dnr:

Kapitlet är indelat i tre huvuddelar. I avsnitt 11.2. behandlas stadgandena i 20 kap. Även 20:4 BrB som reglerar domstols möjlighet att i vissa fall skilja förtroendevald från uppdraget tas där upp. I avsnitt 11.3. behandlas andra brottstyper. I avsnitt 11.4. behandlas problematiken kring fördelning av det straffrättsliga ansvaret. Diskussionen rör ansvarsfördelning inom kommunala organ samt mellan förtroendevalda och tjänstemän.

10.2. Brottsbalkens tjugonde kapitel

10.2.1. Tjänstefel

10.2.1.1. Allmänt om förtroendevalda

Enligt 20:1 BrB ska den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för *tjänstefel*. Om uppsåt föreligger och brottet är grovt ska han dömas för *grovt tjänstefel*. Det centrala rekvisitet är *vid myndighetsutövning*. Stadgandet avser både förtroendevalda och tjänstemän. Ett viktigt undantag finns. Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling, till exempel kommunfullmäktige, är inte underkastad ansvar för dessa brott. Det är endast i egenskap av fullmäktigeledamot som en person inte kan fällas till ansvar för tjänstefel. Den som också är ledamot av nämnd, vid sidan av fullmäktige, kan naturligtvis begå brottet i sin roll som nämndledamot. Det är relativt sällsynt att fullmäktige fattar beslut om myndighetsutövning. Denna typ av beslut ligger i huvudsak på nämndnivå. En fullmäktigeledamot kan således inte ställas till ansvar för deltagan-

4748–1998) att inte utreda ärendet. Revisorerna hade, enligt anmälaren, överträtt kommunallagen och utmålat, i revisionsberättelsen, ett kommunalråd såsom klandervärd. I revisionsberättelsen tog revisorerna upp händelser som både låg före och efter den granskade perioden och gjorde även uttalanden av rättslig natur som var felaktiga. Revisorerna avstyrkte ansvarsfrihet för kommunalrådet, en rekommendation som fullmäktige följde. JO beslutade emellertid att ärendet inte skulle utredas. Beslutsmotiveringen var att *"JO:s tillsyn avser i första hand kontroll av att myndigheterna och deras befattningshavare i sin verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. Däremot brukar JO inte pröva myndigheternas eller deras befattningshavares ställningstaganden i sakfrågor, i synnerhet om besluten bygger på lämplighetsöverväganden eller förutsätter särskild sakkunskap."*. JO tillägger även att den kommunala självstyrelsen begränsar JO:s kompetens. Följden av denna återhållsamhet blir att kommunrevisorerna i princip inte står under tillsyn av JO. Det hela får betecknas som anmärkningsvärt, särskilt då revisorernas befogenheter kan missbrukas och resultatet därav riktas mot enskilda förtroendevalda.

de i fullmäktiges beslutsfattande.[15] Tanken är att denna grupp har ett politiskt ansvar inför sina väljare.[16] En följd av det är att fullmäktige även är undantagen JO:s och JK:s granskning.[17]

Det straffrättsliga tjänsteansvaret var kraftigt inskränkt mellan 1976 och 1989.[18] Anledningen till detta var den hämmande inverkan som alltför stränga ansvarsregler ansågs ha på den offentliga förvaltningen.[19] Före 1975 års ämbetsansvarsreform, som medförde en straffrättslig inskränkning, var det straffbara området betydande och omfattade gärningar som ibland var bagatellartade. Straffbarheten omfattade även obetydliga förseelser som berodde på oförstånd eller oskicklighet och domstolarna belastades i onödan.[20] Tjänstefelet ersattes, under perioden 1976–89, med *myndighetsmissbruk* som var betydligt svårare att utkräva ansvar för. Reformen hade i huvudsak tre syften; att avsevärt inskränka det straffbara området, att tydliggöra den personkrets som var underkastad straffansvar samt att närma den offentliga arbetsmarknadens sanktionssystem till den privata. Reformen byggde på en privaträttslig grundsyn på det offentliga anställningsförhållandet. Förseelser i tjänsten blir då att betrakta som i första hand ett brott mot anställningsavtalet och inte mot allmänheten. I konsekvens därmed är de sanktionsmedel som förekommer i privaträttsliga avtalsförhållanden att anse som tillräckliga. En viktig skillnad mellan privat och offentlig tjänst ansågs dock fortfarande finnas. Utövandet av myndighet var specifikt för den offentliga funktionären och allmänhetens intresse av en korrekt myndighetsutövning medförde att detta område fortfarande efter reformen var kriminaliserat.[21]

Förändringarna i det offentliga tjänsteansvarssystemet blev kritiserade.[22] En rad motioner väcktes under åren efter ansvarsreformen med krav på utvärdering av förändringarna. Ett omfattande utredningsarbete genomfördes vilket till sist mynnade ut i att tjänsteansvaret utökades 1989.[23] Motiveringen var att ett sanktionssystem som inte var effektivt riskerade medföra att allmänhetens förtroende för rättsväsen-

[15] Se Warnling-Nerep s. 471 och där gjorda hänvisningar.
[16] Se Ds 1983:7 tjänsteansvarskommittén s. 121 och Warnling-Nerep s. 471–473. Angående politiskt ansvar se avsnitt 11.1.
[17] Se exempelvis Warnling-Nerep s. 471–473
[18] För en detaljerad redovisning av tjänsteansvarsreformerna se Warnling-Nerep s. 455–468.
[19] Prop. 1975:78 s. 145.
[20] BrB-kommentaren s. 386 f.
[21] BrB-kommentaren s. 440–443.
[22] Se bl.a. Riberdahl 1979 s. 139–142
[23] Se BrB-kommentaren s. 442–449 där bakgrunden till 1989 års reform redovisas.

det minskade.[24] Denna ändring *i riktning* mot det gamla tjänstefelet utökade det bestraffningsbara området och gäller än idag. Rekvisitet "vid myndighetsutövning" innebär dock en avsevärd inskränkning i jämförelse med rättsläget innan 1976.

Den personkrets som stadgandet i 20:1 BrB riktar sig mot anges indirekt. Endast den som har att utöva myndighet kan begå brottet. Den som felaktigt uppträder som om han ägde myndighet faller inte in under paragrafen.[25] Rena befogenhetsöverskridanden faller i normalfallet in under stadgandet.[26] Frågan om tydliga eller uppenbara överskridanden av befogenhet är mer intressant. Om beslutet är en nullitet p.g.a. avsaknad av rättslig befogenhet ska det inte betecknas som myndighetsutövning. Ingen myndighet har ju de facto utövats.[27]

> I NJA 1983 s. 644 åtalades en åklagare och en domare för myndighetsmissbruk. Åklagaren hade, i ett tidigare mål, åtalat en person för gärningar som inte var straffbara. Domaren hade dömt den åtalade i enlighet med åklagarens yrkanden dvs. för icke straffbara gärningar. Båda dömdes för myndighetsmissbruk.

1983 års fall visar att den som utrustats med offentlig makt i princip alltid rör sig inom det straffbara området i sitt beslutsfattande, även då befogenheterna överskrids grovt.[28] Exempelvis torde en kommunal nämnd som fattar beslut om tvångsåtgärder som den rättsligt sett saknar röra sig inom detta område. Nämndledamöterna kan då åtalas för tjänstefel. Ett annat exempel är då ett fattat beslut i och för sig är materiellt riktigt men meddelats först sedan ett irrelevant villkor uppfyllts, t.ex. om en nämnd meddelat byggnadslov först om sökanden ekonomiskt bidrar till viss kommunal verksamhet.

> I fallet JO 1968 s. 205 var det fråga om ett kommunalråd tillika ordförande i drätselnämnd och byggnadsnämnd som åtalades för tjänstefel. Ett bolag hade ansökt om bygglov och fått avslag. I samband med förhandlingar med kommunen hade ordföranden i byggnadsnämnden begärt att det sökande

[24] Prop. 1988/89:113 s. 7 ff.
[25] I propositionen anges som exempel en man som uppträder i polisuniform, utan att vara polis, och dirigerar trafiken. Handlandet är inte tjänstefel. Det kan däremot vara föregivande av allmän ställning, 17:15 BrB. Se BrB-kommentar s. 452 f.
[26] Se BrB-kommentar s. 453 f. Där anges bl.a. som exempel en polisman som företar husrannsakan utan att de rättsliga förutsättningarna förelegat. Handlandet anses vara att beteckna som tjänstefel dvs. gjort vid myndighetsutövning.
[27] BrB-kommentar s. 454.
[28] För ett liknande fall se JO 93/94 s. 26 där en domare åtalades och dömdes för tjänstefel p.g.a. att han, i ett annat mål, förverkat villkorligt medgiven frihet för en åtalad trots att laga grund saknats för detta.

bolaget skulle utge bidrag till en ideell förening där han dessutom var ordförande.[29]

Den som överskrider sin delegerade befogenhet att utöva myndighet är också innefattad av tjänstefelsstadgandet. Straffansvaret kan således överflyttas inom en organisation.[30]

Tjänstefelsbrottet omfattar således även kommunala förtroendevalda och tjänstemän. Tjänsteansvaret beror dock på verksamhetens karaktär. I sådan förvaltning som handhar den huvudsakliga kommunala myndighetsutövningen, exempelvis ärenden om socialt bistånd eller bygglov, är ansvaret omfattande, medan kultur- och fritidsförvaltningen sällan eller aldrig utövar sådan verksamhet.[31]

Av intresse i sammanhanget är JK:s förslag till kriminalisering av misshushållning med allmänna medel. Sraffansvaret skulle även komma att omfatta oaktsamhet. Enligt JK skulle straffbestämmelsen komplettera 20:1 BrB, som i vissa fall visat sig otillräcklig.[32] Förslaget har vissa förtjänster. Framför allt innebär det en kriminalisering av vårdslöst förfarande som ekonomiskt skadar huvudmannen. För sådana situationer återstår vanligen idag det arbetsrättsliga ansvaret för arbetstagare. Vad gäller förtroendevalda är det svårare att finna möjligheter till ansvarsutkrävande. Att tillämpa en sådan, av JK föreslagen, straffbestämmelse torde emellertid medföra vissa svårigheter och ställer stora krav på domstolarnas kompetens i förvaltningsekonomiska frågor. Gränsdragningen mellan ekonomiskt nytänkande och vårdslöshet kan i vissa fall vara svår att genomföra.[33] JK påpekar emellertid att förslaget behöver undergå ytterligare analys och utredning.

[29] Fallet kommenteras i Sundberg-Weitman 1981 s. 303 f. Se även BrB-kommentaren s. 453.
[30] Notera att det ytterst blir en straffrättslig bedömning av ansvarets placering. Se vidare diskussionen i avsnitt 11.4.
[31] Se NJA 1988 s. 26 (Gullspång) där beslut fattade enbart med lagstöd i KL inte betecknades som myndighetsutövning och tjänsteansvar aktualiserades därför inte. Fallet implicerar att enbart verksamhet reglerad av KL inte rymmer moment av myndighetsutövning och utövas inte under det straffrättsliga tjänstefelsansvaret. Se vidare Marcusson 1989 s. 243 f.
[32] Se JK-rapporten 1997 s. 129–132.
[33] Det är även nödvändigt då straffbestämmelsen ska tillämpas att det görs en åtskillnad mellan politiska beslut och andra beslut rörande förvaltningen. Det går att argumentera för att Stockholms kommuns ansökan om att få anordna de olympiska spelen, vilket medförde stora kostnader, är att anse som misshushållning med allmänna medel. Beslutet om att ansöka torde emellertid vara ett politiskt beslut vilket rimligen är straffritt.

10.2.1.2. Revisorer

För att tjänstefelsbrottet ska aktualiseras för kommunrevisorn krävs att denne i någon mån ingår i kretsen som innefattas av lokutionen *"vid myndighetsutövning"*. Med tanke på revisorsuppdragets innehåll är det endast i undantagsfall sådana situationer uppstår.

Eftersom revisorerna i princip saknar rättsliga maktmedel är det svårt att ge exempel på ansvarssituationer. Revisionens funktion är vanligen att påverka organisationen internt varför myndighetsutövning torde vara sällsynt. Innehållet i upprättade skrivelser eller i revisionsberättelsen kan sannolikt inte vara att se som handlande *vid myndighetsutövning.* Revisorernas uttalanden och rekommendationer saknar rättsverkan, varför dessa inte är att beteckna som ett led i utövandet av myndighet. Dessutom leder inte, annat än i undantagsfall, revisorernas uttalanden till beslut som innefattar myndighetsutövning.[34]

I det fall då revisionsberättelsen innehåller ett avstyrkande om ansvarsfrihet och även en rekommendation om entledigande kan det leda till att fullmäktige följer rekommendationerna och fattar dessa två beslut. Är då fullmäktiges beslut, i frågan om ansvarsfrihet och entledigande, att se som myndighetsutövning? Åtminstone i beslutet om entledigande, enligt 4:10 KL, är det tydligt att det handlar om beslut som är till nackdel för den berörde och baseras på offentligrättslig reglering.[35] Ytterligare ett kriterium för att handlande ska vara att beteckna som utövande av myndighet är att beslutet eller den konkreta handlingen har en utåtgående riktning. I annat fall är det fråga om organets interna angelägenheter. Exempelvis torde inte fullmäktiges beslut att avslå en framställd interpellation vara myndighetsutövning även om beslutet har sin grund i kommunallagen och det innebär ett förbud att framställa interpellationen.[36] Det är ett internt beslut som riktar sig till en del av organet, dvs. en fullmäktigeledamot. Beslut om

[34] Självfallet går det att tänka sig exempel där revisorerna framställt synpunkter på allmänna rutiner inom exempelvis socialtjänsten eller klandrat för höga nivåer på socialbidragen. Revisorernas uttalanden har då en indirekt effekt på besluten om socialbidrag. De interna beslut, som föregår själva myndighetsutövningsbeslutet, om att rätta sig efter revisorernas påpekanden och sänka socialbidragen fattas dock av högre tjänsteman eller den ansvariga nämnden. Revisorerna är då inte straffrättsligt ansvariga även om uttalandet stred mot lag.

[35] Se dock avsnitt 7.2. för en diskussion kring begreppet "myndighetsutövning". Uppfattningen i litteraturen är att kommunallagen i vissa delar inte uppfyller kraven på precision i fråga om myndighetsutövning och är möjligen därför inte att beteckna som offentligrättslig reglering. Detta gäller dock i första hand kompetensreglerna i KL. Se vidare Marcusson 1989 s. 244.

[36] Inte ett förbud i rättslig mening. Beslutet är dock negativt för interpellanten. Det kan jämföras med domstols beslut att avvisa framställan från privatperson. Han är enskild i den situationen och domstolens beslut är myndighetsutövning.

myndighetsutövning karaktäriseras av beroendeförhållandet mellan det offentliga och den enskilde.[37] Fråga uppkommer då om fullmäktiges förhållande till nämnderna. Kan fullmäktige utöva myndighet gentemot dessa? Självfallet inte, en kommunal nämnd utgör en del av rättssubjektet kommunen.[38] I egenskap av förtroendevald kan inte heller den som berörs av fullmäktiges beslut om vägrad ansvarsfrihet eller entledigande betraktas som utanförstående. [39] Slutsatsen av resonemanget är då att upprättande av revisionsberättelsen inte heller kan ses som handlande *vid* myndighetsutövning, eftersom det slutliga beslutet inte är myndighetsutövning.[40]

Det finns ett fall då revisor fattar beslut som innebär utövande av myndighet. I fråga om hanterandet av handlingar som enligt TF är att betrakta som allmänna och offentliga kan det uppkomma situationer som är att betrakta som direkt myndighetsutövning. Beslut om utlämnande av handling är att beteckna som myndighetsutövning. Att det är den enskilde revisorn som har det yttersta ansvaret i sådana ärenden följer av det faktum att varje förtroendevald revisor är att betrakta som en myndighet i TF:s mening.[41] Det finns en skyldighet i 2:12 1 st. TF att lämna allmän och offentlig handling genast eller så snart det är möjligt. Utlämnandet ska ske skyndsamt och endast om det finns särskild anledning, exempelvis omfattande sekretessprövning, får det dröja några dagar.[42] Det innebär att felaktiga beslut om utlämnande eller för långa väntetider från revisorns sida är att beteckna som tjänstefel.

I 9:10 KL stadgas nämndernas och de anställdas skyldighet mot revisorerna att lämna information och ge tillgång till handlingar m.m. I fråga om de anställda innebär stadgandet en utvidgning av den upplysningsskyldighet som följer direkt av anställningsförhållandet.[43] Det

[37] Se exempelvis Strömberg 1995 s. 19.
[38] Notera att delar av det offentliga kan utöva myndighet i förhållande till varandra. Exempelvis kan en nämnd besluta om byggnadslov på begäran av annan nämnd eller statlig myndighet. Den sökande ska då inte ses som ett offentligrättsligt subjekt utan som fastighetsägare och därför enskild. Problematiken handlar slutligen om de olika funktioner som det offentliga fyller.
[39] En förvaltningschef inom den statliga organisation som i de flesta situationer är att se som en del av organet kan ibland betraktas som enskild. I vissa fall, exempelvis vid anställnsingsbeslutet, då vederbörande organ fattar beslut rörande hans ställning som anställd är förvaltningschefen att betrakta som enskild och beslutet som myndighetsutövning. Han ses då som enskild arbetssökande. Se Marcusson 1996 II s. 201–204.
[40] För en mer ingående diskussion kring myndighetsutövningsbegreppet se avsnitt 7.4.2. och där gjorda hänvisningar.
[41] Se 2:8 TF och Björkman/Riberdahl s. 166–168.
[42] Se Bohlin 1996 s. 105 f. och där gjorda hänvisningar.
[43] Prop. 1990/91:117 s. 128.

faktum att de anställda har en sådan skyldighet, som är offentligrättsligt reglerad, innebär det att revisorernas krav på upplysningar innebär myndighetsutövning? Det skulle i så fall vara fråga om att utöva myndighet mot de anställda. Svaret på frågan blir nekande eftersom anställningsförhållandet till största delen är reglerat genom kollektivavtal och därför inte offentligrättslig reglering. 9:10 saknar bestämmelser om sanktioner vilket innebär att kollektivavtalets regler gäller. Revisorerna kan endast klaga hos den nämnd som är att betrakta som arbetsgivare.[44] Nämnden får sedan, med utgångspunkt från upplysningsskyldigheten i 9:10, besluta om eventuella sanktioner och det beslutet är *inte* myndighetsutövning. Det brister således i att det slutliga beslutet inte stöder sig på offentligrättslig reglering utan på kollektivavtalet.

Det ovan anförda visar att de förtroendevalda revisorerna endast i undantagsfall kan göra sig skyldiga till tjänstefel. Verksamheten är av den arten att det mycket sällan handlar om, eller har direkt samband med, myndighetsutövning. Revisorsuppdraget kan därför i princip sägas inte utövas under straffrättsligt tjänsteansvar, annat än i fråga om beslut om handlings utlämnande.[45]

För belysning av tillämpningen av det äldre, mer omfattande, tjänstefelsansvaret enligt 25 kap. strafflagen finns NJA 1931 s. 324, som avser ansvarets tillämpning på kommunala revisorer. I fallet var det fråga om kommunrevisorer som underlåtit att anmärka på brister som funnits i kommunalnämndens och fattigvårdsstyrelsens förvaltning, bl.a. saknades protokoll och verifikationer. Revisorerna ingick visserligen i den straffbara kretsen enligt 25 kap. strafflagen men rätten fann att det förfarande som lagts dem till last inte var av beskaffenhet att föranleda straffansvar.

10.2.2. Mutbrott

10.2.2.1. Allmänt om förtroendevalda

20:2 BrB reglerar mutbrottet. Arbetstagare som tar emot, låter åt sig utlova eller begära muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning kan dömas för mutbrott. Detta gäller också de förtroendevalda inom stat och kommun. Det räcker att förmånen ligger inom ramen för egennyttan, t.ex. när den kommer man, hustru eller annan närstående-

[44] Kommunen är arbetsgivare. Nämnden är dock ansvarig för sina tjänstemän.

[45] I sammanhanget kan påpekas att bolagsrevisor inte kan göra sig skyldig till tjänstefel. Rekvisitet *vid myndighetsutövning* uppfylls inte i bolagsrevisors verksamhet framför allt p.g.a. att varken uppdraget eller utövandet därav bygger på offentligrättslig reglering. ABL reglerar ju i huvudsak rättsförhållandet mellan enskilda. I de delar lagen har beröringspunkter med det allmänna, exempelvis angående revisors upplysningsplikt till länsstyrelsen, medför det endast skyldigheter för revisorn.

de till godo. Förmånen ska anses mottagen när den kommit vederbörande till handa och då han accepterat den genom att ge uttryck för sin vilja att behålla den eller förfoga över den.[46]

Att låta åt sig utlova en belöning är att komma överens om att belöning ska ges oavsett om någon är villig att fullfölja avtalet. Att medverka vid upprättande av testamente till gärningsmannens förmån innefattar att låta sig utlova en belöning.[47] En begäran är ett allvarligt menat anspråk som framställs på ett otvetydigt sätt. Begäran behöver dock inte nödvändigtvis vara klätt i ord.[48]

För att brottet ska betecknas som grovt bör enligt förarbetena krävas att den mutade har en särskilt betydelsefull ställning inom det offentliga området eller att han förövat eller planerat att föröva en pliktstridig gärning eller föranlett stor skada. Ansvar för grovt brott ska endast i undantagsfall aktualiseras inom den privata sektorn.[49]

För de kommunalt förtroendevalda kan mutbrottet aktualiseras i olika situationer. Inom doktrinen rekommenderas en viss försiktighet vad gäller t.ex. att resa på andras bekostnad. I sådana situationer upplevs gränserna som oklara mellan brottsligt och tillåtet förfarande.[50] Visst utrymme finns också för att motta gåvor av ringa värde även om detta fortgått under en följd av år.[51] För att förfarandet ska vara straffbart krävs att gåvan är otillbörlig. Någon särskild värdegräns är inte angiven i lagtexten utan omständigheterna i det enskilda fallet ska beaktas och då utgör gåvans värde en viktig faktor. Gåvor eller förmåner som faller inom ramen för vanlig artighet ska i allmänhet betraktas som tillbörliga. Om gåvans värde är stort krävs att det föreligger ett djupare vänskapsförhållande mellan givare och mottagare för att

[46] Jareborg 1988 s. 204 f. och exempelvis NJA 1981 s. 477.
[47] Jareborg 1988 s. 205 och NJA 1985 s. 477.
[48] Jareborg 1988 s. 205 samt NJA 1956 s. 129 och NJA 1972 s. 92.
[49] Prop. 1975/76:176 s. 35.
[50] Se Paulsson mfl. 1997 s. 162 f. och NJA 1981 s. 1174 där kommunala ämbetsmän bjöds på resa av byggföretag i syfte att studera företagets produkter. Mutbrott förelåg inte då bl.a. syftet med resan var seriöst och det fanns ingen onödig tid till nöjen och fritid. Jfr RH 1993:74 där ett kommunalråd lät sig bjudas på en resa till Budapest av ett företag för att där diskutera företagsetablering i kommunen. Det saknades dock rimliga skäl till att förlägga sammanträffandet med en svensk företagsledare till Budapest och resan betraktades därför som en otillbörlig förmån.
[51] NJA 1981 s. 477 där HD ansåg att gåvorna var för sig var av ringa värdeoch kunde inte föranleda ansvar. Även om gåvorna hade getts under en följd av år kunde inte det sammanlagda värdet av gåvorna beaktas då det ligger i sakens natur att julgåvor återkommer med jämna mellanrum. Det kan inte betraktas som otillbörligt, se dock RH 13:81 där en ordförande i kommunstyrelsen som samtidigt var ordförande i centrala byggnadskommittén fälldes till ansvar för att han tagit emot en födelsedagsgåva värd 1 000 kr av en byggmästare på orten.

det inte ska anses som otillbörligt.[52] Det räcker då inte att kontakterna endast är affärsmässiga.[53]

Rent allmänt kan sägas att personer med befattningar i allmän tjänst ska vara mer försiktiga då man tar emot gåvor eller andra förmåner. Lagstiftaren ställer också högre krav på personal inom den offentliga sektorn. Det är t.ex. oftast tillåtet att ta emot en gåva för den som verkar inom den privata sektorn om arbetsgivaren eller huvudmannen godkänt detta. För offentliga funktionärer saknar emellertid huvudmannens godkännande av gåvan betydelse.[54] Det hävdas i litteraturen att statliga och kommunala förtroendemän och högre tjänstemän bör iaktta särskild återhållsamhet vad gäller att ta emot förmåner som erbjuds av företag och enskilda, eftersom enbart föreställningen om att korruption förekommer i det allmännas verksamhet har en starkt samhällsdemoraliserande effekt.[55]

För att förfarandet ska vara straffbart krävs att förmånen är *otillbörlig*. I propositionen diskuteras vad som ska anses otillbörligt och slutsatsen är att det får bestämmas på grundval av relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Varje transaktion som objektivt sett är ägnad att påverka funktionärens tjänsteutövning ska betraktas som otillbörlig. Har mottagaren av förmånen handlat pliktstridigt eller har han haft sådant syfte är otillbörligheten uppenbar. Enligt propositionen blir bedömningen svårare då transaktionen inte har en tydlig inriktning på pliktstridighet. Vad som då är avgörande är om transaktionen allmänt sett är ägnad att påverka funktionärens tjänsteutövning. Viktiga faktorer vid den bedömningen är förmånens ekonomiska värde och funktionärens ställning. Ju högre värde på gåvan desto större risk för otillbörlighet. Personer som utövar myndighet eller annan väsentlig offentlig verksamhet intar, enligt propositionen, en särställning i det här avseendet.[56] Detta betonades också av utskottet, som anförde att otillbörlighetsbegreppet får en vidare innebörd när verksamheten innefattar myndighetsutövning än när den inte gör det.[57] För de kommunalt förtroendevalda får det den konsekvensen att innehavare av uppdrag

[52] Prop. 1975/76:176 s. 37.
[53] Se RH 13:81 där djupare vänskapsförhållande saknades mellan givare och mottagare och gåvan värd 1 000 kr betraktades bl.a. därför som otillbörlig.
[54] Prop. 1975/76:176 s. 37, se också RH 1993:74 där en av de åtalade var anställd i ett av kommunen helägt aktiebolag. Han hade arbetsgivarens godkännande till resan men det saknade relevans i målet eftersom bolaget var kommunalägt. Om bolaget hade varit privatägt hade sannolikt arbetsgivarens godkännande gjort förfarandet lagenligt.
[55] Cars 1983 48.
[56] Prop. 1975/76:176 s. 36 f.
[57] JuU 1976/77:17 s. 8.

som innefattar myndighetsutövning, t.ex. ledamot av nämnd som handlägger frågor om byggnadslov, löper större risk att begå mutbrott. Den nämndledamot som inte hanterar ärenden som innebär myndighetsutövning har således större utrymme att ta emot förmåner utan att det betraktas som otillbörligt. Innehavare av vissa tjänster, t.ex. inköpsansvariga, är sannolikt mer utsatta för sådana påtryckningar än andra. Även äldreomsorgen har aktualiserats i mutbrottshänseende ett flertal gånger.[58] Särskilda riskområden är exempelvis upphandling, medelsförvaltning och dataverksamhet.[59] Kommunrevisionen bör därför iaktta särskild uppmärksamhet då sådana riskområden granskas.

10.2.2.2. Revisorer

Stadgandet i 20:2 BrB innefattar även de förtroendevalda kommunrevisorerna. Revisorernas ställning och funktion som kontroll- och granskningsorgan gör att de är särskilt känsliga för mutor. De höga krav på integritet och oberoende som finns avseende revision i allmänhet medför en minskad tolerans vad gäller otillbörlighetsrekvisitet. Revisorsuppdraget innebär därför att det tillåtna området för mottagande av tjänst eller gåva är litet. Om dessutom tjänsten eller gåvan kommer från någon som ingår i kretsen av dem som ska granskas krymper det tillbörliga området än mer. I kommunrevisorernas fall är det problematiskt då flertalet i den kommunala organisationen ingår i det potentiella granskningsområdet.

> I händelseförloppet kring den s.k. Motala-affären blev det känt att kommunrevisorerna var bjudna på middag bl.a. av kommunfullmäktiges ordförande, som sedermera skulle utgöra huvudobjektet i härvan. Kommunrevisorerna förvsvarade sig med att de lät sig bjudas av uppdragsgivaren kommunfullmäktige. Det kan tyckas rimligt. Problemet är dock att flera ledamöter av fullmäktige har uppdrag i förvaltningen och utgör därför potentiella granskningsobjekt. Fullmäktiges ordförande var hög tjänsteman och hade även uppdrag i en nämnd.[60] Att förfarandet är problematiskt och i vart fall tangerar gränsen för mutbrottet torde stå klart.

Tillbörligheten av gåvan eller tjänsten ska enligt förarbetena bedömas från fall till fall. Klart är att om mottagaren innehar ett offentligt uppdrag är det en faktor som talar för otillbörlighet. Det står vidare

[58] T.ex. NJA 1985 s. 477 och NJA 1987 s. 604, se Paulsson m.fl. 1997 s. 163.
[59] Se Kommunförbundets rek. s. 23.
[60] Omständigheterna var mer graverande än så, bl.a. förekom omfattande alkoholförtäring trots att det fanns ett uttryckligt förbud mot detta i kommunen. Se vidare Motala-tidning 21/11 1995.

klart att om den offentlige funktionären är satt att utöva myndighet eller annan väsentlig offentlig verksamhet är det omständigheter som är försvårande.[61] Sådana personer intar en särställning i det här avseendet. Att revisorernas uppdrag i princip inte innebär myndighetsutövning har tidigare visats.[62] Frågan är dock om inte uppdraget innefattar offentlig verksamhet av *väsentlig* natur. Revisorerna är i princip det enda kontroll- och granskninsorganet inom den kommunala organisationen. Det är därför av stor vikt att revisionen är välfungerande. Rent allmänt kan påpekas att organ som innehar uppgifter av den arten torde vara känsligare i sådana här situationer. Både intressenter och granskningsobjekt måste ha ett fullt förtroende för organet i fråga. Lagstiftarens syn på revisorsuppdraget som unikt i den kommunala organisationen understryks också av kommunallagens särskilda regler om revisionen och uppdraget. Exempelvis finns särskilda regler om valbarhet till revisor och ett särskilt stadgande som understryker revisorns oberoende ställning.[63] En omständighet som också bör beaktas vid otillbörlighetsbedömningen är gåvans eller tjänstens ursprung. Om den härrör från person eller grupp av personer som ingår i kretsen av granskade är det, som tidigare påpekats, ett faktum som tyder på otillbörlighet. Slutligen kan sägas att förarbetenas uttalanden om att varje transaktion som objektivt sett är ägnad att påverka funktionärens tjänsteutövning ska betraktas som otillbörlig innebär, om man beaktar revisionsuppdragets natur, att en revisor är, straffrättsligt sett, sårbarare än många andra grupper av förtroendevalda. En revisor är att jämställa med den som utövar myndighet ur den här aspekten.

Liknande resonemang gäller i fråga om bolagsrevisors ställning och mutbrottet. FAR:s etikregler angående god revisorssed innehåller uttalande om mottagande av gåvor. I regel 2 anges att det finns en rad situationer då omständigheterna är sådana att de kan ge anledning till befogat tvivel om revisorns oberoende. Revisorn ska då avböja uppdraget. Exempel på en sådan situation är då revisor mottager otillbörliga gåvor och rabatter av uppdragsgivaren. Enligt FAR föreligger i sådant fall objektivt sett ett beroendeförhållande och revisorn måste avböja eller avsäga sig uppdraget. FAR:s regler har viss betydelse ur

[61] Prop 1975/76:176 s. 36 f. och JuU 1976/77:17 s. 8. Se också SOU 1974:37 s. 144f där anges exempel på arbetsuppgift som innebär en vidgad betydelse av termen *otillbörlig.* Person som har sådan uppgift anges vara funktionär som är satt att på plats undersöka om villkor för koncession iakttagits. Exemplet visar att myndighetsutövningsfaktorn är väsentlig. Även om funktionären i exemplet inte utövar direkt myndighet finns en tydlig länk mellan kontrollverksamheten och den myndighetsutövning som beslut att meddela eller återtaga koncession innebär.
[62] Se föregående avsnitt.
[63] Se 9:4 och 9:6 KL.

straffrättslig synpunkt då otillbörligheten i förmånen delvis är beroende av sedvänja och allmän uppfattning inom det specifika verksamhetsområdet.[64] Eftersom revisorernas branschorganisation rekommenderar återhållsamhet betyder det att utrymmet för gåvor och tjänster ur straffrättslig synvinkel är litet.

Båda revisorsgruppernas position i organisationerna gör att de är särskilt känsliga och det straffria utrymmet att mottaga gåvor och tjänster är litet. Anledningen till detta är de höga krav på integritet och oberoende som, av naturliga skäl, ställs på revisorsgrupperna. Lagstiftningen visar på de särskilda krav som ställs på revisionen. I kommunrevisorns fall kan även läggas det faktum att han innehar ett offentligt förtroendeuppdrag vilket innebär att hans position är ännu känsligare.

10.2.3. Brott mot tystnadsplikt

10.2.3.1. Allmänt om förtroendevalda

Brott mot tystnadsplikt kriminaliseras framför allt i 20:3 BrB. Där stadgas att den som röjer en uppgift som han är skyldig att hemlighålla enligt lag eller annan författning, eller den som olovligen utnyttjar en sådan uppgift gör sig skyldig till brott mot tystnadsplikt. Det finns även inom specialstraffrätten särskilda straffbud om brott mot tystnadsplikt. Exempel på sådana återfinns i 9:6 rättegångsbalken och 39 § FPL. Brotten består däri att utan giltigt skäl röja vad som enligt rätten eller undersökningsledarens förordnande inte får uppenbaras.

För kommunala nämndledamöters del kan brottet i huvudsak aktualiseras i handläggning av sådana ärenden som enligt SekrL är sekretessbelagda.[65] Exempelvis hanterar den nämnd som ansvarar för sociala frågor en rad handlingar och uppgifter som är av den karaktär som avses i 20:3. Det är i sammanhanget väsentligt att påpeka att tillämpligheten av stadgandet är kraftigt begränsad. Det finns stora möjligheter i svensk rätt att röja sekretessbelagda uppgifter om det görs genom yttrande i tryckt skrift eller radio och TV eller om man utnyttjar sin meddelarfrihet. Denna meddelarfrihet innebär att den som hanterar sekretessbelagda handlingar eller uppgifter i vissa fall har rätt att vidarebefordra dessa till media.[66]

[64] BrB-kommentaren s. 476.

[65] Se exempelvis 7:1 och 7:4 SekrL där sekretess inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst stadgas.

[66] Det finns dock vissa uppgifter och handlingar som omfattas av kvalificerad sekretess, exempelvis beslut om tvångsvård m.m., se 16 kap. SekrL

10.2.3.2. Revisorer

Att kommunrevisorerna är belagda med en omfattande tystnadsplikt är tämligen självklart då de, enligt 9:10 KL, har tillgång till en rad handlingar och uppgifter hos nämnder och andra organ. Verksamheten vid vissa organ är av den karaktären att en omfattande sekretess gäller, exempelvis inom socialtjänsten där uppgifter om enskilds personliga förhållanden är sekretessbelagda enligt 7:4 SekrL. Att revisorerna trots sekretessen har rätt att få ut handlingar och uppgifter stadgas i 14:1 SekrL. Där anges att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas om uppgiftsskyldigheten är lagstadgad. Som tidigare nämnts återfinns denna skyldighet i 9:10 KL.[67] Den omfattande sekretessen vid vissa nämnder innebär att också revisorerna har en i samma utsträckning omfattande tystnadsplikt då de hanterar sådana handlingar och uppgifter. I normalfallet har varje myndighet att tillämpa sina egna sekretessbestämmelser.[68] Vid myndighet som bedriver revisionsverksamhet är det dock annorlunda. Enligt 13:1 SekrL överförs sekretessen från den granskade myndigheten till revisionen. Den kommunala verksamhet som handhar uppgifter som är sekretessbelagda "smittar" således revisorerna och påverkar deras tystnadsplikt.[69] Man kan därför prata om en *indirekt* tystnadsplikt som har sitt ursprung hos den uppgiftslämnande myndigheten.

För kommunrevisorerna stadgas även en *direkt* tystnadsplikt i 4:1 SekrL. Där anges att sekretess gäller för uppgift angående planläggning eller annan förberedelse för inspektion, revision eller annan granskning som myndighet har att företa. Sekretess gäller dock endast om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Detta ålägger revisorerna en självständig tystnadsplikt avseende

[67] Att kommunallagens regler om uppgiftsskyldighet är ett sådant stadgande som avses i 14:1 SekrL fastslogs av kammarrätten i RK 1986:2. Fallet gällde 1977 års kommunallag men stadgandet är ännu tydligare idag. Se Paulsson m.fl. 1997 s. 309 där fallet kort refereras. Det stadgas också i 14:2 1 st. 2p SekrL att sekretess inte hindrar att uppgift överförs till annan myndighet om den behövs där för revision av den myndighet där uppgiften förekommer. Det sistnämnda stadgandet är snävare än det förstnämnda. Medan 9:10 KL och 14:1 SekrL stadgar en *total* skyldighet att lämna uppgifter till revisorerna, stadgar 14:2 endast en sådan skyldighet då revisionen riktas mot den uppgiftslämnande myndigheten. 14:2 innebär således att om revisorerna granskar myndighet A och för detta behöver sekretessbelagda uppgifter från myndighet B finns ingen skyldighet att lämna ut sådana. Problematiken uppkommer dock inte vid kommunal revision p.g.a. 9:10 KL. Regeln infördes i 1977 års KL.

[68] Se 1:6 SekrL där det stadgas att sekretess gäller för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd.

[69] I 1:12 SekrL påminns om stadgandet i 20:3 BrB. Kopplingen mellan sekretesslagstiftningen och brottsbalken tydliggörs där.

sådana uppgifter. Stadgandets funktion är självklar. Revision blir i de flesta situationer effektivare om granskningsobjektet är omedvetet om det som förestår. På så vis föreligger en mindre risk för manipulation av det granskade materialet. Revision av de rätta sakförhållandena kan därför ske. Stadgandet är omfattande till sin utformning. Även relativt banala uppgifter om revisionens inriktning eller om revisionsplanens utseende torde i vissa fall vara sekretessbelagda. Även då revisionen är genomförd kan det finnas uppgifter som är belagda med sekretess, exempelvis checklistor som används upprepade gånger vid andra revisioner.[70] Det sista rekvisitet i stadgandet medför emellertid en viss uppmjukning av tystnadsplikten. Sekretess gäller endast om det kan antas att uppgiftens röjande innebär att *syftet* med granskningen motverkas. Om granskningens enda syfte är att höja effektiviteten hos granskningsobjektet kan det knappast innebära ett problem att ansvariga har vetskap om revisionens förestående. Tvärtom kan det betyda att effektivitetshöjningen inträffar tidigare för att undgå kritik från revisionen. Om det däremot ska antas att syftet med revisionen är att efterforska ansvariga som ska kritiseras är det självfallet ett problem om dessa blivit förvarnade. Såsom 4:1 SekrL är utformad torde revisorerna själva ha vissa möjligheter att påverka sin tystnadsplikt då det måste anses ligga inom deras befogenhet att utforma syftet med viss granskning. Det kan emellertid tänkas att fullmäktige i reglemente gett sådana instruktioner som klart anger syftet med granskningen. Tystnadspliktens omfattning beror då inte på revisorernas egen uppfattning om syftet med revisionen.

Straffstadgandet i 20:3 BrB innefattar även sådan tystnadsplikt som någon ålagts genom förordnande eller förbehåll om det har meddelats med stöd av lag eller annan författning. I kommunrevisorernas fall skulle en sådan tystnadsplikt regleras genom revisionsreglementet och således härröra från fullmäktige. Det är då rimligt att fråga i vilken utsträckning fullmäktige har en sådan möjlighet.

De rättsliga förutsättningarna för reglering av tystnadsplikt för kommunrevisorerna är följande. I 2:1 1 p RF stadgas varje medborgares rätt gentemot det allmänna till yttrandefrihet. Denna rättighet kan inskränkas men det ska i så fall ske genom lag.[71] Det enda undantaget är förbud mot att röja sådant som någon erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt. En förtroendevald revisor ingår emellertid

[70] Prop 1979/80:2 s. 138.
[71] Se 2:12 och 13. I det sistnämnda stadgandet återfinns begränsningsgrunderna.

inte i någon av kategorierna.[72] Fullmäktige har således inga möjligheter att utöka kommunrevisors tystnadsplikt utöver den som följer av lag. Den ovan redovisade tystnadsplikten som stadgas i sekretesslagstiftningen är således den enda inskränkningen av kommunrevisorns grundlagsfästa yttrandefrihet.[73]

Bolagsrevisors tystnadsplikt stadgas i 10:37 ABL.[74] Av stadgandet framgår att revisorn i princip inte får lämna upplysningar till enskild aktieägare eller utomstående om det kan skada bolaget.[75] Av denna lagstadgade tystnadsplikt skulle kunna följa ansvar enligt 20:3 BrB. Alla rekvisit är uppfyllda. Bolagsrevisors tystnadsplikt enligt ABL är dock uttryckligen undantagen tillämpningsområdet i 20:3.[76] Anledningen till undantaget är att övriga sanktioner, t.ex. skadestånd, disciplinpåföljder och även trolöshetsbrottet, anses tillräckliga i bolagsrevisors fall.[77] Det finns därför inget uttryckligt straffrättsligt ansvar för brott mot bolagsrevisors tystnadsplikt. I grova fall kan dock ansvar för trolöshet mot huvudman i 10:5 BrB bli aktuellt. Brytande av tystnadsplikten ska då vara så grovt att det kan jämställas med missbruk av förtroendeställningen.[78]

En i sammanhanget relevant fråga är i vilken utsträckning kommu-

[72] Se 2:12 1 st, 8:1,7 RF. Se Strömberg 1995 s. 109f angående tystnadsplikt för offentliga funktionärer. Med allmän tjänst avses, menar Strömberg, anställda och uppdragstagare. Således inte förtroendevalda. Se även Kommunförbundets rekommendation till revisionsreglemente från 1978 (KF Cirkulär 78.038 daterat 780330) där det konstateras att 1974 års RF innebär en förändring i rättsläget avseende revisorers tystnadsplikt. Tidigare var det möjligt att via reglemente ålägga revisor viss tystnadsplikt. I och med införande av 1974 års RF blev det omöjligt då sådan inskränkning av yttrandefriheten måste vara lagstadgad. Kommunförbundets rekommendation innehåller därför inga regler om tystnadsplikt.

[73] I diskussion med verksamma förtroendevalda kommunrevisorer framkommer ibland uppfattningen att det är väsentligt att rapportering endast sker till fullmäktige och att det är olämpligt för enskilda revisorer att gå ut offentligt med resultat av sin granskning. Det är tydligt att revisorsuppdragets uppdragsgivare anses vara kommunfullmäktige. Självfallet är det formellt korrekt. Kommunmedlemmarnas intresse av revisionen bör emellertid beaktas av revisorerna och ett verktyg att tillgodose detta är yttrandefriheten. Handlingsoffentligheten innebär att varje kommunmedlem har rättslig möjlighet att ta del av revisorernas rapporter m.m. Den vägen är dock inte lika effektiv som ett offentligt tillkännagivande i exempelvis lokalpressen.

[74] Revsiors tystnadsplikt har inte ändrats genom 1999 års reform av ABL. Se prop. 1997/98:99 s. 152.

[75] Tystnadsplikten framgår även av 18 § revisorslagen.

[76] Se 19:1 3 st. ABL. För att 20:3 BrB inte ska vara tillämplig krävs uttryckligt undantag i lagtexten, se kommentar till BrB s. 491.

[77] Undantaget infördes i samband med 1975 års reform av 20 kap. BrB. Se Moberg 1986 s. 208f där diskussionen angående 20:3:s tillämplighet redovisas.

[78] Moberg 1986 s. 53. Förhållandet mellan bolagsrevisors tystnadsplikt och trolöshetsbrottet diskuteras nedan.

nala företag kan avtala om en utökad tystnadsplikt för sina anställda och uppdragstagare. Svaret på den frågan visar i vilken utsträckning revisorn i det kommunala bolaget kan åläggas tystnadsplikt av bolagsledningen. Avtalade tystnadsplikter är vanliga i *privatägda* företag vilket är naturligt och inte anmärkningsvärt ur rättslig synvinkel. Yttrandefriheten är en grundläggande rättighet endast i förhållande till det allmänna.[79] Sådana friheter kan avtalas bort i privaträttsliga förhållanden. Då delar av det allmänna spelar rollen av part i ett, huvudsakligen, privaträttsligt förhållande, exempelvis kommun som ägare av aktiebolag eller som arbetsgivare, uppstår fråga om i vilken utsträckning de allmänna offentligrättsliga rättsprinciperna, varav de grundläggande fri- och rättigheterna utgör en del, gäller. Frågan uppstår då i vilken utsträckning ett helägt kommunalt bolag kan föreskriva längre gående tystnadsplikt för anställda och uppdragstagare än den som följer av lag. Bolagets intresse står här mot den grundlagsfästa yttrandefriheten. Bilden kompliceras av det faktum att offentlighetsprincipen sträcker sig in även i kommunal verksamhet bedriven i privaträttslig form. Lagstiftaren har därigenom erkänt att det finns ett intresse av insyn och kontroll av sådan verksamhet. Offentlighetsprincipen har därför utsträckts till den privaträttsliga sfären. Att ta detta till intäkt för att även yttrandefriheten kan utsträckas i samma omfattning är emellertid att gå långt. Offentlighetsprincipen i kommunala företag baseras på explicit lagregel vilket saknas angående yttrandefriheten.

> Problemet belyser kollisionen mellan offentligrättsliga och privaträttsliga rättsprinciper, yttrandefrihet contra avtalsfrihet. Kollisionen uppstår då kommunen byter verksamhetsform och övergår från den offentligrättsliga arenan till den privaträttsliga.[80] Det ska endast kort påpekas att det är betänkligt att inte skyddet för yttrandefriheten sträcker sig in även i kommunala företag.[81]

Avslutningsvis kan sägas att kommunrevisorn har ett straffrättsligt

[79] Se ordalydelsen i 2:1 RF. Se diskussionen om värdekonflikter i kommunal verksamhet i avsnitt 2.2.3.

[80] Jämför lagrådets diskussion i prop. 1993/94:48 s. 84–86 angående problemet att tillämpa offentligrättsliga regler inom privaträttsligt reglerad verksamhet. Problemet visar på en värdekonflikt i den kommunala verksamheten och har tidigare diskuterats i kapitel 2.

[81] Jämför med diskussionen i Holmberg/Stjernquist 1980 s. 63 och prop 1975/76:209 s. 86 och 140f kring "det allmänna" och begreppets innebörd. I kommentaren anges att vissa ingrepp som företas av offentliga organ och som i förstone kan tyckas innebära rättighetsinskränkningar faller utanför RF:s regelsystem vad avser skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. Ett exempel är då polisen avbryter ett politiskt möte som äger rum i lokal som inte blivit upplåten för ändamålet. In-

ansvar för brott mot tystnadsplikt som följer av sekretesslagen. I övrigt råder en grundlagsfäst yttrandefrihet. I bolagsrevisorns fall saknas i princip straffrättsliga regler om åsidosättande av tystnadsplikt. Skillnaden mellan grupperna understryker att kommunrevisorns uppgift är inom den offentligrättsligt reglerade verksamheten medan bolagsrevisorn verkar inom det privaträttsliga området.

10.2.4. Skiljande från uppdrag

I 20:4 BrB stadgas att en domstol kan besluta om skiljande från uppdrag om den förtroendevalde har begått brott för vilket är stadgat fängelse i två år eller däröver och om han genom brottet har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha uppdraget. Stadgandets tillämpningsområde är dock begränsat till uppdrag med vilka följer myndighetsutövning.[82]

De tidigare ämbetsstraffen avsättning och suspension avskaffades genom 1975 års reform av 20 kapitlet. För tjänstemän har avsättning till viss del ersatts med avskedande enligt arbetsrättsliga regler. Beträffande förtroendevalda har det befunnits nödvändigt att låta domstol ha en möjlighet att entlediga i vissa fall. Det betraktas som en säkerhetsventil att en förtroendevald i grava fall kan entledigas.[83]

För att ett brott ska kunna vara grund för entledigande krävs att det är av viss svårighetsgrad. Om denna förutsättning är uppfylld ska domstolen pröva om den förtroendevalde genom brottet visat sig uppenbarligen olämplig att inneha uppdraget. Att uppdraget ska innebära myndighetsutövning betyder inte att brottet, för att vara grund för entledigande, måste ha samband med utövandet av myndighet.[84]

Den som har flera uppdrag som innefattar myndighetsutövning bör skiljas från samtliga uppdrag som han genom brottet visat sig uppenbart olämplig att inneha. Det torde inte vara en förutsättning att brottet begåtts sedan förtroendemannen valts till sitt uppdrag. Han kan skiljas från uppdraget om det visar sig att han tidigare begått brott som är

greppet grundar sig då, enligt kommentaren, på en civilrättslig relation mellan enskilda personer. Exemplet är begripligt då fastighetsägaren är en enskild person. Är förhållandet detsamma då stat eller kommun är fastighetsägare? Sannolikt är tanken i RF att det allmänna inte har att iaktta fri- och rättigheter då det uppträder på den privaträttsliga arenan. Se vidare avsnitt 2.2.3.

[82] Fullmäktige har också möjlighet att entlediga den som dömts för svårare brott. Brottets svårhetsgrad är därvid samma som i 20:4 BrB. Fullmäktiges möjlighet är dock inte inskränkt till uppdrag som innebär myndighetsutövning, även annan nämndledamot kan entledigas. Exempelvis kan den förtroendevalde revisor som begått dylika brott entledigas.

[83] Se SOU 1972:1 s. 203 f. och prop. 1975:78 s. 151 f.

[84] BrB-kommentar s. 522.

grund för entledigande.[85] Frågan om entledigande prövas ex officio av rätten i samband med brottmålet. Särskild talan om entledigande torde inte få väckas.[86] Att entlediga är inte att ådöma straff. Sanktionen betecknas med straffrättslig terminologi som särskild rättsverkan av brott.[87]

10.3. Andra brottstyper

10.3.1. Trolöshet mot huvudman

10.3.1.1. Allmänt om förtroendevalda

Brottet trolöshet mot huvudman regleras i 10:5 BrB. Där stadgas att om någon, som på grund av förtroendeställning fått till uppgift att för annan sköta ekonomisk angelägenhet eller självständigt handha kvalificerad teknisk uppgift eller övervaka skötseln av sådan angelägenhet eller uppgift, missbrukar sin förtroendeställning och därigenom skadar huvudmannen, döms han för trolöshet mot huvudman till böter eller fängelse i högst två år.

Brottet var ursprungligen utformat som ett förmögenhetsbrott. I brottsbeskrivningen angavs att gärningen skulle avse *ekonomisk angelägenhet* och medföra skada för huvudmannen. Brottsbeskrivningen utökades 1986 till att också omfatta den som fått i uppgift att självständigt handha kvalificerad teknisk uppgift eller övervaka skötseln av sådan angelägenhet eller uppgift.[88] Skälet till denna utvidgning var att den straffbara personkretsen ansågs som snäv. Befattningshavare med ansvarsfyllda tekniska funktioner inom t.ex. databranschen och industrin kan ha mycket känsliga nyckelpositioner och därigenom möjlighet att orsaka huvudmannen stor skada. Det var därför enligt förarbetena rimligt att rikta samma straffhot mot den gruppen som mot personer med ansvar för ekonomiska eller rättsliga angelägenheter.[89]

Straffbudet i 10:5 BrB kan ses som ett avsteg från den tradition som innebär att förpliktelser i avtalsförhållanden främst ska beivras med privaträttsliga påföljder, t.ex. skadestånd och vite, istället för med straffrättsliga sanktioner. I stadgandet kriminaliseras uppsåtliga pliktförsummelser som begås av en person i sysslomans eller liknande

[85] BrB-kommentar s. 522.
[86] Se BrB-kommentar s. 522 och där gjord hänvisning till departementchefens uttalande i propositionen.
[87] BrB-kommentar s. 522, se 1:8 och 35:16 BrB.
[88] SFS 1986:123.
[89] Prop. 1985/86:65 s. 25.

förtroendeställning med ekonomiskt ansvar mot sin huvudman. Detta undantag från vad som normalt gäller vid pliktförsummelser i avtalsförhållanden förklaras i propositionen med att dessa personer får anses ha en särskild maktposition i förhållande till den främmande förmögenhet de sköter och förvaltar.[90] Missbruk av denna ställning har ansetts som särskilt straffvärt.[91] Fram till 1986 framgick det av stadgandet att syssloman, fullmäktige m.fl. som till huvudmannens skada främjade sin eller annans nytta kunde dömas för trolöshet mot huvudman. Straffbudet avsågs vara en komplettering till förskingringsbrottet. Brottsbeskrivningen ändrades 1986 men dess sakliga innebörd bibehölls till stor del oförändrad.[92] Gärningsmannens ställning beskrevs mer i detalj innan ändringen. I 22:5 strafflagen stod att *"någon, som på grund av förtroendeställning, evad det är i allmän eller enskild tjänst, såsom syssloman eller eljest, fått att för annan sköta ekonomisk angelägenhet eller öva tillsyn därav"* kunde dömas för brottet. I kommittébetänkandet påpekades att i äldre rätt hade brottets subjekt varit sådan syssloman som nämns i handelsbalkens 18:e kapitel. Angivandet av brottssubjektet ansågs dock för snäv och den utvidgades så att den även omfattade förordnad förmyndare eller god man.[93]

Stadgandet innebär att endast den som har ett åliggande på grund av förtroendeställning kan dömas till ansvar. Som exempel nämnde lagrummet, före 1986 års ändring, att gärningsmannen var anställd i allmän eller enskild tjänst samt att han var syssloman. Lagändringen medförde ingen saklig förändring. I kommentaren anges ytterligare exempel på förtroendeställning: den som innehar allmän befattning men inte är tjänstemän utan är vald till befattningen organ för juridisk person avses likaså den som enligt lag eller myndighets förordnande är ställföreträdare för annan, t.ex. boutredningsman.[94] Enbart förtroendeställningen är inte nog. Gärningsmannen ska dessutom ha fått till uppgift att handha ekonomisk angelägenhet eller att självständigt handha kvalificerad teknisk uppgift eller att övervaka skötseln av sådan angelägenhet eller uppgift. Ett sådant åliggande föreligger när en person i förtroendeställning har befogenhet att företa rättshandlingar å huvudmannens vägnar. Det är inte nödvändigt att han har behörighet att företräda huvudmannen för att åliggande ska föreligga.[95] Trots att

[90] Prop. 1985/86:65 s. 24 f.
[91] Se prop. 1942:4 s. 117 f. och prop 1985/86:65 s. 24.
[92] BrB-kommentaren s. 546 f.
[93] Se SOU 1940:20 s. 98 f.
[94] BrB-kommentaren s. 547.
[95] BrB-kommentaren s. 548.

förtroendeställningen upphört finns det möjlighet att ådra sig ansvar för trolöshet mot huvudman.[96]

I stadgandet sägs att gärningsmannen ska *missbruka* sin förtroendeställning. Innan lagändringen 1986 beskrevs detta så att gärningsmannen ska missbruka behörighet att företräda huvudmannen. Att missbruk krävs innebär att ansvaret begränsas. Det räcker inte att handlingen eller underlåtenheten är skadebringande för huvudmannen.[97] Förtroendemannens gärning ska ha karaktär av missbruk av hans särskilda ställning.

> I 1940 års kommittébetänkande ges exempel på underlåtenhet som visserligen kan vålla huvudmannen skada men inte är att betrakta som missbruk av förtroendemannens ställning. Där sägs att en styrelseledamot som underlåter att bevista ett sammanträde eller att i rätt tid avlämna redovisningsräkning inte kan anses missbruka sin ställning även om skada uppstår för huvudmannen.[98] Saken skulle dock kunna ställa sig annorlunda om styrelseledamoten uppsåtligen åstadkommer att styrelsen inte blir beslutsför och därigenom orsakar huvudmannen skada.[99] Sveriges advokatsamfund uttryckte i sitt remissyttrande över utredningens förslag att gränsen mellan icke straffbar misskötsel och missbruk av förtroende borde göras tydligare. Samfundet ansåg att till brottet inte ska föras sådana fall där gärningsmannen av *"lättja, liknöjdhet eller liknande orsak vanskött ett uppdrag, utan blott sådana, där han på ett ohederligt sätt svikit den tillit som utgjorde grundvalen för uppdraget eller tjänsten"*[100]. Samfundet ifrågasatte även om inte ett vinningsrekvisit för gärningsmannen eller annan skulle införas i brottsbeskrivningen. Dep.chefen ansåg dock att det tydligt framgick av lagtexten att ett verkligt missbruk av förtroendeställningen krävdes för straffbarhet och advokatsamfundets erinran krävde därför ingen ändring av lagförslaget.[101]

I propositionen till 1986 års utvidgning av trolöshetsbrottet diskuteras inte själva missbruket av förtroendeställningen i någon större omfattning. Där sägs endast att den straffrättsliga bedömningen av förtroendemissbruket från tekniska funktionärers sida ska göras på sam-

[96] NJA 1955 s. 574 där en boutredningsman, efter att boet avvecklats, utfärdat en revers i dödsboets namn och därmed missbrukat sin behörighet att företräda dödsboet. Han dömdes därför till ansvar för trolöshet mot huvudman.
[97] NJA 1984 s. 665 där den tilltalade slutat sin anställning och startat eget företag. Hans tidigare arbetsgivare hade agenturer för vissa företag och den tilltalade upplyste dessa företag om att han skulle starta eget och fick därefter överta agenturerna.
[98] SOU 1940:20 s. 198 f.
[99] BrB-kommentaren s. 531.
[100] Prop 1942:4 s. 118.
[101] Prop 1942:4 s. 118.

ma sätt som beträffande motsvarande lojalitetsbrott från den som ansvarar för ekonomiska angelägenheter. Den straffbara gärningen anses oftast komma att bestå i att en person i förtroendeställning lämnar ut företagshemligheter.[102] Resonemanget avser naturligen tekniska funktionärer eftersom propositionens förslag avsåg en utvidgning av den straffbara personkretsen vid trolöshetsbrottet till att även omfatta denna kategori.[103]

> HD gjorde i NJA 1984 s. 665 ett principuttalande angående trolöshetsbrottets räckvidd. Målet gällde en anställd som slutat sin anställning och startat eget företag som konkurrerade med den tidigare arbetsgivaren. Den anställdes före detta arbetsgivare hade agenturer för vissa företag och innan den anställde slutade upplyste han dessa företag om att han skulle starta egen verksamhet och han fick överta agenturerna. Han åtalades för trolöshet mot sin tidigare arbetsgivare. HD uttalade att för att ett handlade av en förtroendeman ska vara straffbart i ett sådant här fall krävs att han har begagnat sig av just den speciella position som han intog i förhållande till huvudmannens avtalskontrahenter. När det är fråga om en arbetstagare i förtroendeställning gäller det att bestämma om den skadevållande handlingen ska hänföras till förtroendeställningen eller till anställningsförhållandet i allmänhet. Om, som i det här fallet, arbetstagaren upplyser arbetsgivarens kunder om sin avsikt att lämna företaget och starta eget kan det innefatta ett åsidosättande av den lojalitetsförpliktelse som följer av anställningsförhållandet. Det är däremot inte, enligt HD, rimligt att anse att förfarandet i allmänhet utgör ett missbruk av just förtroendeställningen. Åtalet mot den före detta anställde bifölls inte.[104]

För den kommunalt förtroendevalde kan trolöshetsbrottet vara av intresse då de förtroendevalda ingår i de kategorier som räknas upp i förarbetena till stadgandets tillkomst.[105] I propositionen sägs att bestämmelsen avses omfatta den som *"på grund av förtroendeställning, evad det är i allmän eller enskild tjänst, såsom syssloman eller eljest, fått att för annan sköta ekonomisk angelägenhet eller öva tillsyn å skötseln därav"*.[106] I betänkandet uttrycks det något tydligare i det att man

[102] Prop 1985/86:65 s. 26.
[103] Se prop. 1985/86:65 s. 24–27.
[104] Jfr ett liknande fall med annan utgång. I NJA 1952 s. 188 dömdes en agent för trolöshet mot huvudman. Han hade sagt upp sitt kontrakt med huvudmannen och samtidigt förmått dennes kunder att säga upp sina kontrakt med huvudmannen och teckna nya med agenten. I flertalet av fallen hade han lämnat oriktiga uppgifter så att kunderna fått uppfattningen att agenten handlade i samförstånd med huvudmannen. Agenten i det här fallet gick således längre än den före detta anställde i NJA 1984 s. 665
[105] Prop. 1942:4 s. 117 f. och SOU 1940:20 s. 197 f.
[106] Prop. 1942:4 s. 118.

skiljer på tjänsteförhållanden och övriga förhållanden som t.ex. sysslomannaförhållanden. Där anges att som subjekt för trolöshetsbrottet utanför tjänsteförhållanden avses bl.a. i fråga om stat och kommun *"innehavare av allmän befattning på grund av förordnande eller val"*.[107] 1986 års lagändring innebar ingen förändring ur den aspekten då ändringen avsåg att utvidga den straffbara personkretsen vid trolöshetsbrottet.[108] I kommentaren till BrB anges att ett exempel på att någon är i förtroendeställning är att han innehar en allmän befattning och inte är tjänsteman, t.ex. för att han är vald till befattningen.[109] Den kommunalt förtroendevalde omfattas således av straffansvar enligt 10:5 BrB trolöshet mot huvudman.

I doktrinen framförs den uppfattningen att trolöshetsbrottet förutsätter att det finns ett avtal mellan huvudman och gärningsman. Brottet avser att kriminalisera ett avtalsbrott.[110] Huvudregeln i svensk rätt är att brott mot avtalsförpliktelser ska beivras med privaträttsliga påföljder och straffbudet i 10:5 BrB ska ses som ett undantag från därifrån. Anledningen till att trolöshetsbrottet existerar är att förtroendemannen har en särskild maktposition i förhållande till huvudmannen och missbruk av den positionen kan orsaka stora skador på ett sätt som en utomstående inte har möjlighet till. Avtalsförhållandet kännetecknas av att huvudmannen hyser ett *speciellt förtroende* för motparten. Den som bryter ett sådant förtroende har därför ansetts som särskilt straffvärd.[111] Uppfattningen att brottet är en kriminalisering av ett avtalsförhållande innebär, konsekvent genomförd, att förhållandet mellan förtroendevald och kommun även är att karaktärisera som ett avtalsförhållande. Den straffrättsliga synen, i förarbeten och doktrin, får den konsekvensen för den rättsliga karaktäriseringen av förtroendeuppdraget.[112] Notera dock att avtalsförhållandet *inte* är ett av rekvisiten i stadgandet. Där används "förtroendeställning" som rekvisit.

[107] SOU 1940:20 s. 197. Anledningen till att det görs en distinktion mellan tjänsteförhållanden och andra är att före 1942 ingick inte offentliga tjänstemän i den krets som omfattades av trolöshetsbestämmelsen. Efter 1942 omfattade bestämmelsen även den gruppen.

[108] 1986 års ändring är en utvidgning av den straffbara personkretsen vid trolöshetsbrottet. Utvidgningen gjorde att även personer med särskilt ansvar för kvalificerade tekniska uppgifter kom att omfattas av straffansvar enligt trolöshetsbestämmelsen. Avsikten var att skapa ett utökat skydd för företagshemligheter. Se prop. 1985/86:65 s. 24–27.

[109] BrB-kommentaren I s. 547.

[110] Jareborg 1988 s. 260.

[111] Se t.ex. prop 1985/86:65 s. 24 f. och Jareborg 1988 s. 260 f.

[112] Detta faktum har betydelse för skadeståndsansvaret. Se kap. 11.

Rent språkligt är det tveksamt om ett avtal utgör en förutsättning för en förtroendeställning. Det är självfallet möjligt att ha förtroende för någon utan att stå i ett avtalsförhållande till denne. "Ställning" implicerar emellertid att någon aktivt försatt annan i en viss rättslig position. Denne kan då betecknas som uppdragstagare, mottagare av särskild rättslig ställning i förhållande till uppdragsgivaren. Slutsatsen kan vara, och risken för cirkelresonemang är här överhängande, att den beskrivna situationen, vilken passar in på såväl en bolagsstyrelse som på en kommunstyrelse, innehar olika beteckningar beroende på vilket rättsområde vi rör oss inom. Trolöshetsbrottet torde inte kunna användas som en avgörande faktor vid karaktäriseringen av det kommunala förtroendeuppdraget. Det visar däremot att uppfattningen i den juridiska doktrinen inte är entydig.

Vad krävs då av en förtroendevald för att han ska göra sig skyldig till ett trolöshetsbrott? För det första ska han vara innehavare av en förtroendeställning som innebär att han ska sköta ekonomiska angelägenheter för annan. Att en förtroendevald innehar en förtroendeställning torde vara ställt utom allt tvivel. Frågan är vad *ekonomiska angelägenheter* innebär. I doktrinen anges som exempel att man har befogenhet att med bindande verkan exempelvis avhända egendom eller skuldsätta huvudmannen.[113] Sådana befogenheter tillkommer självfallet de kommunala nämnderna. I deras uppgifter ingår bl.a. att sköta kommunens ekonomi, exempelvis förvärva och försälja fastigheter, upptagande av lån ingående av borgen m.m.[114] I vissa delar är det otvivelaktigt så att nämnden sköter kommunens ekonomiska angelägenheter. De första rekvisiten är således uppfyllda. För att trolöshetsbrottet ska föreligga krävs vidare att den förtroendevalde missbrukar sin ställning och därigenom orsakar skada för kommunen. Enligt doktrinen ska missbruk anses föreligga när *"gärningsmannen gör något som han uppenbarligen inte borde ha gjort med hänsyn till sina skyldigheter gentemot huvudmannen just i sin egenskap av en person som är visad särskilt förtroende"*.[115] Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att inte varje skadebringande handling eller underlåtenhet är att betrakta som miss-

[113] Jareborg 1988 s. 261 f., där påpekas att den som innehar ett kontokort har inte en sådan förtroendeställning som anges i 10:5. Endast kortinnehavet är inte nog.
[114] Bohlin 1998 s. 46, där sägs att även om nämnderna i vissa delar inte har sådana befogenheter direkt av KL torde det finnas möjligheter för fullmäktige att delegera sådana *mindre viktiga* ekonomiska frågor.
[115] Jareborg 1988 s. 262.

bruk. I vilken mån allmän misskötsel innefattar missbruk är oklart.[116] Ren underlåtenhet kan självfallet i vissa fall betecknas som missbruk. Sådant missbruk är vanligast när förtroendemannen har att utöva tillsyn av skötseln av ekonomiska angelägenheter.

När kan då ledamöterna av en nämnd anses missbruka sin ställning? Nämnderna har ett lagfäst ansvar för verksamheten och de är skyldiga att tillse att den bedrivs i enlighet med fullmäktiges fastlagda mål och riktlinjer samt med de föreskrifter som finns i lag förordning eller av fullmäktige utfärdat reglemente. Ett allmänt ignorerande av de mål och riktlinjer som fastlagts av fullmäktige torde inte betecknas som missbruk. Sådana måldokument m.m. har inte den rättsliga status som krävs för att binda nämnden i den mening som avses här. De brister sannolikt i konkretionsgrad. Om de rättsliga föreskrifterna[117] sätts åt sidan i nämndens verksamhet skulle detta i vissa fall kunna betecknas som missbruk. Frågan är när *misskötsel* övergår till *missbruk.* Vid exempelvis upphandling finns en rad regelverk att iaktta.[118] Det räcker inte att reglerna överskrids enstaka gånger för att missbrukskriteriet ska vara uppfyllt. Upprepat överskridande eller regelbrott för att gynna sig själv eller annan torde däremot vara missbruk, exempelvis om särskild anbudsgivare gynnas vid upphandlingsförfarande.[119] Även nämndens budgetramar kan ha betydelse i sammanhanget. Budgetöverskridande i allmänhet kan aldrig vara brottslig. Nämnden har därvidlag en stor möjlighet att missköta kommunens ekonomi utan att missbruk av förtroendeställning aktualiseras. Om nämnden avsiktligt överskrider budgeten, exempelvis som en självständighetsmarkering mot fullmäktige, kan saken komma i ett annat läge. Nämndens agerande motiveras i och för sig inte av vinnings- eller skadesyfte. Men kommunen drabbas de facto av en ekonomisk skada som är en ofrånkomlig följd av nämndens beteende vilket nämndledamöterna sannolikt också inser. Åtminstone teoretiskt torde tredskande nämndledamöters beteende vara missbruk i den mening som avses i 10:5 BrB.[120]

[116] Jareborg 1988 s. 262. Där ges också exempel på att förtroendemannen i vissa fall kan ägna sig åt äventyrliga spekulationsaffärer utan att detta betecknas som missbruk. Om affärerna är lagliga och viss möjlighet till vinst finns torde detta inte ses som missbruk av förtroendeställning. I viss affärsverksamhet förutsätts ju att förtroendemannen ägnar sig åt äventyrlig spekulation.

[117] Dvs. lagar, förordningar samt fullmäktiges reglementen.

[118] Exempelvis lag om offentlig upphandling (1992:1528) och fullmäktiges upphandlingsreglemente.

[119] I normalfallen ligger upphandlingar på tjänstemannanivå men i vissa fall, särskilt vid omfattande upphandling, är det en nämndfråga. Det yttersta ansvaret vilar dessutom på nämnden. Underlåtenhet att från nämnden åtgärda felaktig upphandling skulle i vissa fall kunna vara missbruk.

[120] Detta är dock aldrig prövat i domstol.

Ett fåtal rättsfall finns som har kommunal anknytning. I NJA 1983 s. 441 (Växjöoljan) dömdes vice VD:n i det kommunala energibolaget för grov trolöshet mot huvudman. Den åtalade hade lånat ut stora mängder av bolagets olja utan säkerhet och kommunen hade därigenom vållats skada. Den åtalades position som vice VD för det av kommunen ägda bolaget gjorde att han ingick i kretsen för trolöshetsbrottet och han dömdes därför.[121] Den s.k. Motala-affären utmynnade bl.a. i att kommunalt förtroendevalda dömdes för trolöshetsbrottet. De åtalade hade bl.a. uppdrag i kommunens näringlivsutskott, kommunstyrelse och fullmäktige. Den huvudåtalade, som dömdes för grov trolöshet mot huvudman, hade dessutom ställning som kommunal tjänsteman. De åtalades gärningar bestod främst av utnyttjande av kommunala medel för privat bruk, t.ex. för resor, sprit och kläder. TR:n konstaterade i sin dom att de åtalade hade, i egenskap av förtroendevalda, innehaft en sådan förtroendeställning som avses i 10:5 BrB.[122]

10.3.1.2. Revisorer

Trolöshetsbrottet i 10:5 BrB är i sammanhanget av särskilt intresse då det är konstruerat kring gärningsmannens förtroendeställning. De förtroendevalda revisorerna har ett sådant uppdrag att de faller innanför stadgandets presumtiva personkrets. Kretsen av sådana revisorer är kvalificerad i dubbel bemärkelse, dels är de förtroendevalda och dels är de revisorer. Båda dessa egenskaper är tillräckliga för att en förtroendeställning i stadgandets mening ska föreligga. I 10:5 anges att om någon, som på grund av förtroendeställning fått till uppgift att för annan bl.a. sköta ekonomisk angelägenhet eller övervaka skötseln av sådan angelägenhet eller, missbrukar sin förtroendeställning och därigenom skadar huvudmannen, döms han för trolöshet mot huvudman. Att revisorerna har till uppgift att sköta ekonomisk angelägenhet för kommunens räkning torde vara självklart. Framför allt innebär uppdraget att skötseln av ekonomisk angelägenhet ska övervakas. Revisorsuppdraget är ett sådant uppdrag som avses i stadgandet.[123]

Ett av rekvisiten är att gärningsmannen ska missbruka sin förtroendeställning. Det är således inte tillräckligt att skada uppstår för huvudmannen. Gärning ska vara ett missbruk av den särskilda ställningen. Vilken särskilda ställning har då de förtroendevalda revisorerna? Svaret på den frågan kan delvis sökas i revisorernas funktion i organisatio-

[121] Det bör hållas i minnet att den dömde inte var förtroendevald i KL:s mening.
[122] Se Motala Tingsrätts dom av 980114 mål nr B 90/96 D s. C 2–3. Även HovR gör denna bedömning. Se Göta Hovrätt dom av 981125 mål nr B 132/98 och B 924/98.
[123] Moberg 1986 s. 53f. Han konstaterar där att bolagsrevisor omfattas av stadgandet i 10:5 BrB. Samma resonemang gäller dock ifråga om kommunrevisor.

nen. Revisionen är ett kontroll- och granskningsinstrument som på fullmäktiges uppdrag granskar nämnderna. Revisorerna är att betrakta som en väsentlig del av säkerhetssystemet i verksamheten. Om denna del inte fungerar tillfredsställande kan självfallet skada uppstå. Skada kan exempelvis innebära att kommunala medel förbrukas i strid med fullmäktiges instruktioner. Missbruksrekvisitet gör dock att endast allmän slarvighet eller inkompetens inte faller in under stadgandet. För straffbarhet krävs verkligt missbruk.[124] Ett exempel kan vara då revisor, exempelvis för att demonstrera missnöje, underlåter granskning eller medvetet underlåter att rapportera resultat av granskning. En av revisorns viktigaste funktioner är som informatör av granskningsresultatet. I den rollen är det rimligt att han har ett långtgående ansvar. Man kan även tänka sig att revisor vid rådgivning medvetet ger felaktiga uppgifter för att skada kommunen. Att fullmäktige väljer minst tre revisorer gör att en revisors trolöshet kan repareras av de andra. Förekomsten av ett revisorskollegium eller revisorsnämnd torde innebära att risken för skador på grund av enskild revisors beteende är mindre än då revisor agerar på egen hand.

Att bolagsrevisorn innehar en sådan ställning att han innefattas i den grupp som trolöshetsbrottet avser är tydligt. Förhållandet mellan den enskilde revisorn och bolaget är ett avtalsförhållande där revisorsuppdraget är ett uppdragsavtal.[125] Vidare är det klart att revisorns uppgifter i bolaget passar in på rekvisitet "att för annan sköta ekonomisk angelägenhet eller utöva tillsyn över skötseln". Vid missbruk av bolagsrevisors ställning är 10:5 BrB därför tillämplig. Trolöshetsbrottet har diskuterats i den bolagsrättsliga litteraturen. Ett vanligt exempel på sådant beteende är brott mot tystnadsplikt. I grövre fall kan bolagsrevisors brytande av tystnadsplikt vara att beteckna som trolöshet mot huvudman. Tystnadsplikt föreligger endast för sådan information vars spridande kan innebära skada för bolaget. Det innebär att för att ansvar för trolöshetsbrott kan komma ifråga krävs att informationsspridandet medfört skada. Med skada avses i detta sammanhang en beaktansvärd risk för slutlig förlust.[126]

Det faktum att både bolagsrevisor och kommunrevisor återfinns i den krets som stadgandet i 10:5 BrB avser är symptomatiskt och återger den vikt lagstiftaren fäster vid revisorns roll i aktiebolag och kommun. I det avseendet uppvisar de båda uppdragen avsevärda likheter.

[124] Se prop 1942:4 s. 118 som visserligen avser stadgandets dåvarande lydelse men missbruksrekvisitet ser lika ut idag.
[125] Angående bolagsrevisors karaktär av uppdragstagare och syssloman se exempelvis Moberg 1986 s. 53f.
[126] Moberg 1986 s. 53, se NJA 1983 s. 441 och NJA 1996 s. 152.

10.3.2. Förtal

I 5:1 BrB regleras förtalsbrottet. I första stycket stadgas att den som utpekar någon som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller annars lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning gör sig skyldig till förtal. I andra stycket stadgas en undantagsregel som innebär att den som är skyldig att uttala sig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna var försvarligt är man fri från ansvar. Det krävs emellertid att uppgiften var sann eller att uppgiftslämnaren hade skälig grund för att tro detta.

Vad gäller förtroendevalda i allmänhet innehåller inte förtalsbrottet något av särskilt intresse. Självfallet kan en förtroendevald, likväl som envar, göra sig skyldig till brottet. En av ursäktlighetsgrunderna är emellertid då det var försvarligt att uttala sig kränkande. Detta syftar bl.a. på den vida yttrandefrihet som är nödvändig inom det politiska området.[127] Det straffria området för kränkande yttranden torde i politiska sammanhang vara större än i normalfallet. Detta kommer dock inte vidare att diskuteras här. Avsnittet behandlar främst frågan om kommunrevisorns förhållande till förtalsbrottet.

Att lämnande av sådan uppgift som innefattas av stadgandet i 5:1 BrB kan lämnas i PM eller revisionsberättelse torde vara uppenbart.[128] Ett utpekande av någon som brottslig eller klandervärd, exempelvis ett oförsvarligt betende som vållat ekonomisk skada, kan således ske via en av revisorerna upprättad handling. Det skulle t.o.m. kunna hävdas att en av revisionsberättelsens funktioner är att utpeka vissa som klandervärda. Betydelsen av riktad revisionskritik är just detta. Revisorn är dock skyldig att uttala sig, varför undantagsregeln blir tillämplig.[129] Denna skyldighet att uttala sig innebär dock inte att alla uppgifters lämnande är ansvarsfritt. Skyldigheten kan endast omfatta sådana uppgifter som har relevans.[130] I en revisors fall är gränsdragningen mellan tillåtet och otillåtet särskilt svår att göra. Lagstiftaren har överlämnat ett stort utrymme för revisorerna vad gäller grunderna för revisorskritiken. Uppgifterna relevans är därför svår att avgöra. Revisorerna har dock inte skyldighet att uttala sig om allt. Objektivitetsprincipen i 1:9

[127] Se Jareborg 1988 s. 297. Det innebär att i fullmäktiges politiska diskussioner är utrymmet större än i andra sammanhang.
[128] Se Jareborg 1989 s. 294 f. Där sägs att sådan uppgift vanligen lämnas genom tal eller skrift. Brottet är fullbordat när uppgiften kommer till åtminstone en tredje mans kännedom. Vad avser revisionsberättelsen innebär det vid upprättandet och överlämnandet.
[129] Ett typexempel då skyldighet att uttala sig föreligger är vittnesplikten. Det är även uppenbart tillåtet att inta nedsättande uppgifter i domstols dom, personundersökning och stämningsansökan. Se Jareborg 1988 s. 296 f.
[130] Jareborg 1988 s. 297.

RF innebär en begränsning därvid. Risken för cirkelresonemang är dock överhängande då principen bl.a. innebär att endast det som är relevant ska beaktas och således även ingå i revisorernas skyldighet att uttala sig om. Revisorskritik som strider mot 1:9 RF kan vara att bedöma som förtal enligt 5:1 BrB. Att exakt ange det straffria området är dock förenat med stora svårigheter.

För att kunna ange det straffria området för revisorskritiken måste revisionens syfte beaktas. I första hand ska revisorerna bevaka kommunens ekonomiska rätt. Det innebär att vållande av ekonomisk skada alltid är en uppgift för revisorerna. Sådana händelser kan därför inflyta i revisionsberättelsen utan ansvar för revisorerna.[131]

> Att exempelvis i revisionsberättelsen utpeka enskild förtroendevald som särskilt klandervärd för att han är otrogen mot sin fru torde vara att se som förtal, däremot inte att kritisera förtroendevald för att han spenderat kommunens pengar på spel och alkohol.

Vidare ska överensstämmelsen med fullmäktiges beslut och riktlinjer granskas av revisorerna samt verksamhetens laglighet i övrigt. I fråga om lagligheten bör det betonas att endast sådant som är relevant för den kommunala verksamheten ska granskas, exempelvis iakttagande av offentlighetsprincipen eller handläggningsregler. Endast kränkningar av sådana regler är en skyldighet för revisorerna att rapportera om.[132]

Den andra ursäktlighetsgrunden vid förtalsbrottet är då det med hänsyn till omständigheterna var *försvarligt* att lämna den kränkande uppgiften. Grunden tar företrädesvis sikte på sådana fall då yttrandefri-

[131] Om den vållande redan ersatt skadan går det att argumentera för att det då inte längre är en fråga för revisionen. Kommunens ekonomiska rätt är då inte hotad. Om exempelvis en förtroendevald under en het debatt i nämnden skadat inredningen, möbler, porträtt eller liknande och sedan ersatt skadan är det knappast att beteckna som en grund för revisionskritik och därför inte en händelse som ska omnämnas i revisionsberättelsen. Den som genom vidlyftig representation vållat skada och sedan vid påpekande underhand ersatt skadan skulle då heller inte kritiseras av revisorerna? Det vore självfallet märkligt om revisorskritik kan undvikas genom att skadan ersätts i ett sådant fall. Det relevanta kriteriet är *risk* för ekonomisk skada. I det första fallet är det tydligt för alla närvarande vem som vållat skadan och att han sannolikt är ersättningsskyldig. Att skadan senare ersätts innebär att risken för ekonomisk skada aldrig var särskilt stor. I det senare fallet är risken mer svårbedömd. Skadan ersattes vid upptäckt. Om det aldrig upptäckts skulle den ersatts då? Den frågan behöver inte revisorerna svara på. Tydligt är att risken för skada förelåg. Någon ytterligare riskbedömning är inte revisorernas uppgift utan det bör överlämnas till fullmäktiges bedömning. Konklusionen blir då att i det andra fallet är det uppenbart att revisorerna kan lämna uppgift om det skedda utan risk för ansvar för förtalsbrottet medan i det första fallet är det mer tveksamt.

[132] En förtroendevald som begått småstölder från kommunen, exempelvis skrivmaterial eller liknande, kan inte anses ha kvalificerat sig för kritik i revisionsberättelsen. Den ekonomiska skadan torde därtill vara för ringa.

heten med hänsyn till den offentliga debatten behöver vara vidsträckt, exempelvis i vetenskapliga, politiska eller kulturella sammanhang. Även den allmänna nyhetsförmedlingen innefattar en sådan vidsträckt rättighet, en allmän kritikrätt av offentliga personer.[133] I revisorernas fall är denna ursäktlighetsgrund aktuell endast i undantagsfall. Revisorerna saknar en allmän kritikrätt motsvarande medias.[134] Det kan knappast anses försvarligt att rapportera nedsättande om någon utöver det som följer av skyldigheten som revisor. Återigen är det slutligen 1:9 RF som anger gränserna.

Problemet är i högsta grad praktiskt relevant. I Borgholm RB 1996 riktas en anmärkning mot enskild förtroendevald. Anledningen till anmärkningen anges vara att den förtroendevalde vid kommunstyrelsens sammanträde *"gått handgripligen till väga mot kommunsstyrelsens ordförande och skymfat denne"*. Vidare anges att den förtroendevalde *"vid ett flertal tillfällen skriftligt smädat och förnedrat kommunens politiker och tjänstemän på ett sådant sätt, att verksamheten och Borgholms rykte, enligt vår mening, lidit skada"*. Revisorerna menar att handlandet strider mot RF:s stadgande om att den offentliga makten ska utövas med den respekt och värdighet som ska utmärka ett demokratiskt samhälle och avstyrker ansvarsfrihet för den förtroendevalde. Revisionskritiken är ett utmärkt exempel som tangerar gränsen till förtalsbrottet. Att den förtroendevalde uppträtt olämpligt verkar vara klart. Att det inträffade är en sak för revisionen är dock mer oklart.

I RB 1995 för Norrbottens läns landsting riktas en anmärkning mot en enskild, namngiven, förtroendevald. Grunden för kritiken är att denne påstått för revisorerna att det inom ramen för ett omfattande byggprojekt förekom oegentligheter. Revisorerna granskar detta men finner inget. Revisorerna kritiserar den förtroendevalde för att han *"varken själv styrker eller gör det möjligt för revisorerna att styrka de påståenden och allvarliga anklagelser om mutbrott"* som han påstår sig känna till. Revisorerna tillstyrker, trots kritiken, ansvarsfrihet även för denne.

I RB 1987 för Kristianstads kommun kritiseras socialnämnden för budgetöverskridande. Revisorerna riktar en anmärkning mot nämnden men tillstyrker trots det ansvarsfrihet då man menar att det största ansvaret egentligen åvilar chefstjänstemannen inom socialförvaltningen. Tjänstemannen utpekas såsom huvudansvarig för verksamhetens överskridande av budget. Detta torde tangera gränsen för förtal, särskilt med tanke på att revisorerna inte har befogenhet att rikta kritik mot tjänstemännen. Kritiken ska avse de förtroendevalda.

[133] Jareborg 1988 s. 295 f.
[134] Kommunrevisorerna är inte politiska organ, i denna mening, trots den uppenbara kopplingen till de politiska partierna.

I RB 1997 för Mora kommun kritiseras kommunstyrelsens ordförande för händelser inträffade före och efter granskningsgperioden, dvs. 1997. Revisorerna avstyrker ansvarsfrihet huvudsakligen p.g.a. omständigheter som ligger utanför granskningsperioden. I fallet är det tydligt att revisorernas uttalanden strider mot KL och tangerar förtalsbrottet.

I bolagsrevisorns fall är förhållandet likartat. Förtalsbrottet kan aktualiseras vid revisorernas rapportering. Till detta kan emellertid läggas den utökade rapporteringsskyldighet som gäller för bolagsrevisorer och som följer av ABL. En skyldighet att rapportera innebär att det straffria området är större.

10.3.3. Brott enligt speciallagstiftning

Det finns en mängd speciallagar som reglerar vissa delar av den kommunala verksamheten. Sådana lagar är exempelvis arbetsmiljölag, olika miljölagar och datalagen.[135] Kommunal verksamhet har ingen särställning vid tillämpningen av dessa lagar. Kommunen som arbetsgivare har samma ansvar som en privaträttslig arbetsgivare då fråga om brott mot t.ex. arbetsmiljölagen är aktuellt. Synen på det juridiska ansvaret är i princip densamma oavsett om brottet är att hänföra till BrB eller annan lag.[136]

För revisionens del har inte heller brott mot speciallagstiftning någon särställning. Även om det inte är ett huvudintresse för revisionen att undersöka om exempelvis datalagen respekteras, är det inte uteslutet att sådan granskning kan genomföras. När en verksamhet revideras bör revisorerna granska lagligheten i densamma.[137] Det innebär att *samtliga* författningar som reglerar verksamheten ska beaktas. Annars uteblir en fullständig laglighetsgranskning. Om brott upptäcks, oavsett vilken lag som överträtts, bör detta rapporteras till ansvarig nämnd eller fullmäktige för vidare behandling.

10.4. Fördelning av ansvar

10.4.1. Inledning

Det straffrättsliga ansvaret påverkas i princip inte av att gärningsmannen är kommunalt förtroendevald. Fördelningen av det straffrätts-

[135] Se fallen som diskuteras nedan i avsnitt 10.4. där förtroendevalda åtalats just för brott mot datalag och miljöskadelag.
[136] Warnling-Nerep 1995 s. 469.
[137] Se avsnittet 6.4. om laglighetsgranskning.

liga ansvaret kan emellertid påverkas av kommunens speciella organisation och verksamhet.[138] Fördelningsproblemet kan delas in i två delar. För det första kan det bli fråga om fördelning av ansvar *inom* nämnden. De kommunala organens arbetssätt, bl.a. med kollektivt beslutsfattande, medför att den straffrättsliga ansvarsfördelningen kan bli en komplicerad process. För det andra kan det bli fråga om en fördelning av ansvar mellan två nivåer, nämndnivå och tjänstemannanivå. Nämnden har, i ett kommunalrättsligt perspektiv, det yttersta ansvaret för verksamheten. Tjänstemännen vidtar dock vanligen de faktiska åtgärderna och har även en, i vissa fall, omfattande beslutanderätt. Att straffrättsligt fördela ansvaret mellan dessa båda nivåer är därför inte enkelt.[139]

Innan den straffrättsliga problematiken analyseras är det nödvändigt att, som en bakgrund för det fortsatta resonemanget, helt kort återge reglerna för delegering i KL. I 3:9 1 st. KL anges de fullmäktigeuppgifter som inte får delegeras. Det är frågor av principiell beskaffenhet såsom t.ex. kommunalskatt eller om mål och riktlinjer för kommunens verksamhet. I övrigt har fullmäktige stor frihet att delegera uppgifter till nämnderna.[140] I 6:33–38 KL regleras nämndernas möjlighet att delegera uppgifter inom en nämnd eller till tjänsteman. De ärendetyper som inte får delegeras anges i 6:34 KL. Bl.a. är det fråga om ärenden av principiell beskaffenhet, verksamhetens mål och inriktning m.m. Rent generellt kan sägas att möjligheten att delegera uppgifter till tjänstemannanivån är omfattande. Dessa regler infördes med 1991 års kommunallagsreform. I förarbetena angavs att ökad målstyrning kräver ökade möjligheter till delegering.[141] Utgångspunkten är därför att utrymmet för delegering i den kommunala organisationen är omfattande.[142]

Problemet med den straffrättsliga ansvarsfördelningen har i viss mån behandlats i den kommunalrättsliga litteraturen. Några få rättsfall finns också till belysning av problemet. Det har i praxis fastslagits att den straffrättsliga principen om företagaransvar är vägledande även för kommunala förhållanden.[143] Det finns därför anledning att här presentera företagaransvaret som har betydelse främst i fråga om ansvarsfördelning mellan nämnd- och tjänstemannanivå.

[138] Paulsson m.fl. 1997 s. 162.
[139] Se angående ansvarsfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän Warnling-Nerep 1995 s. 468–471 och Björkman/Riberdahl s. 139.
[140] Delegeringsförbud kan dock vara särskilt stadgat i specialförfattning. Se 3:10 1 st. KL.
[141] Se prop 1990/91:117 s. 102 f. och 203 f.
[142] Se ytterligare om kommunalrättslig delegering Paulsson m.fl. 1997 s. 245 ff.
[143] Se NJA 1987 s. 426 och 1995 s. 204.

10.4.2. Ansvarsfördelningen inom nämnden

Generellt kan sägas att huvudregeln inom straffrätten vad gäller ansvar då flera deltar i myndighets beslut är att endast den som antecknar sig som skiljaktig kan undgå ansvar. Det föreligger således ett formellt krav på skiljaktigheten. Att endast vara oense i den föregående diskussionen räcker inte. Vad gäller underlåtenhet är saken mer komplicerad. Enkelt uttryckt kan sägas att den som är skyldig att agera eller ansvarig för visst ansvarsområde kan bli straffrättsligt ansvarig vid underlåtenhet.[144]

Nämndens beslutsform är kollegial. I princip är hela nämnden delaktig när besluten fattas.[145] Den ovan nämnda regeln om alla medverkandes straffansvar vid beslut innebär att samtliga medverkande också är straffrättsligt ansvariga, skiljaktiga undantagna. För beslut eller dess verkningar ansvarar således de ledamöter av nämnden som deltog i beslutet. Principen är enkel. Mer problematiskt blir det då brottet består av en underlåtenhet att handla. Exempelvis kan en nämnd vägra att verkställa domstols beslut utan att explicit uttrycka det i ett formellt beslut. Den rimliga utgångspunkten torde vara att den som haft befogenhet att handla men underlåtit detta är ansvarig.[146] Vid bedömning av vem som har befogenheten i det konkreta fallet är KL en självklar utgångspunkt.[147] I det angivna exemplet är det sannolikt den eller de nämndledamöter som haft kännedom om domstolens beslut, och därmed kommunens skyldighet att agera, som kan dömas till ansvar för underlåtenhet. I sådana fall är det troligt att ordföranden, i egenskap av sammankallande och upprättare av nämndens dagordning, har ett längre gående ansvar än övriga ledamöter. Det torde åligga denne att informera sig om vad nämnden bör och är skyldig att göra, företrädesvis med tjänstemannakontakter.[148] I sammanhanget är det

[144] BrB-kommentar s. 454. Frågan om felaktig dissens upptas också där. Den som är skiljaktig och vars votum innehållsligt sett strider mot lag eller annan författning torde undgå straffrättsligt ansvar därför. Det enda brott som skulle kunna aktualiseras är tjänstefelet. Även om den skiljaktiga meningen är lagstridig har den ingen betydelse för myndighetsutövning och ska därför sannolikt betraktas som ringa och därför inte brottslig. Exempel på ett sådant fall kan vara då nämnd fattar beslut om att utföra vad som i domstol slagits fast som en skyldighet för kommunen, t.ex. utbetala socialbidrag, och en ledamot röstar mot detta. Den skiljaktiga meningen är visserligen lagstridig men saknar betydelse för myndighetsutövningen.

[145] Angående olika typer av beslutsformer i den offentliga verksamheten se Strömberg 1997 s. 33 f.

[146] Angående liknande resonemang vid fördelning av revisionsansvar se Paulsson m.fl. 1997 s. 312 f.

[147] Björkman/Riberdahl s. 140 f.

[148] Angående ordförandens skyldigheter enligt KL se Björkman/Riberdahl s. 88–90. Se även Modeen 1962 s. 388.

även väsentligt att göra skillnad på hel- och deltidsengagerade. Ett heltidsverksamt kommunalråd har vanligen större möjligheter att informera sig än en deltidsverksam förtroendevald. Rent kommunalrättsligt har inte kommunalråden någon särställning.[149] Särskilda regler saknas och de betraktas endast som vanliga förtroendevalda.[150] I ett straffrättsligt perspektiv är det dock rimligt att anta att den som är heltidsverksam har ett längre gående ansvar.[151] Saken är dock inte belyst i praxis eller förarbeten och endast sparsamt diskuterat i doktrinen.[152]

Slutligen kan nämndens organisation av arbetet vara av straffrättslig betydelse.[153] Exempelvis kan nämndens arbetsutskott ha större insikt i vissa ärenden och därmed också en skyldighet att agera. Det bör dock understrykas att de förtroendevalda i KL:s mening är likvärdiga och ingen skillnad görs exempelvis avseende särskild kompetens. Huruvida det även gäller i straffrättsliga sammanhang är mer oklart. Den enskildes kompetens kan ha betydelse vid bedömande av subjektiva rekvisit i det straffrättsliga stadgandet.

> Intressant är här att jämföra med ansvarsfördelning inom bolagsstyrelser. Den påverkas i stor utsträckning av den arbetsfördelning som finns i styrelsen och även av enskilda ledamöters särskilda fackkunskaper. Den som är expert inom ett område bär där ett större ansvar.[154] Resonemangen avser fördelande av culpaansvaret. Eventuellt kan vissa slutsatser ur straffrättsligt hänseende dras därav.. Är det möjligt att dra slutsatser om den kommunala nämnden på grundval av detta? Arbetsfördelningen inom nämnden kan självfallet ha viss betydelse. Särskilt vid underlåtenhetsbrott då viss ledamot haft kännedom om uppgift inom sitt arbetsområde som nämnden borde ha åtgärdat. Den kännedomen torde kunna leda till ansvar. Det är mer tveksamt om enskild ledamots särskilda kunskaper inom ett område har betydelse. Kommunallagstiftningen gör ingen skillnad på nämndens ledamöter i det avseendet.

[149] Se Björkman/Riberdahl s. 108 f.
[150] Kommunalrådens ställning liknar till viss del den finske kommundirektörens. Både grupperna utses och entledigas av fullmäktige. De befinner sig i en mellanställning då de inte är renodlade arbetstagare eller förtroendevalda. Se vidare avsnitt 5.4.
[151] Se NJA 1995 s. 204 där ett kommunalråd hade det straffrättsliga ansvaret för brott mot miljöskyddslagen. Kommunalrådet, tillika miljönämndens ordförande, var engagerad i ett vattenreningsprojekt som misslyckades och fick bära ansvaret därför. Problemet med fallet är att det inte belyser kommunalrådets ansvar utan troligen dennes roll som miljönämndens ordförande. Se Björkman/Riberdahl s. 140.
[152] Se Paulsson m.fl. 1997 s. 162 och Björkman/Riberdahl s. 140.
[153] Se nedan om bolagsrättsliga förhållanden där den inbördes arbetsfördelningen är av stor vikt vid den straffrättsliga bedömningen.
[154] Se Dotevall s. 112–114 och s. 128–135.

10.4.3. Företagaransvaret

En självklar utgångspunkt då brott begåtts i exempelvis ett företags eller en kommuns verksamhet är att juridiska personer inte kan begå brott.[155] Det är därför nödvändigt att på något vis fördela ansvaret till en eller flera fysiska personer och hålla dessa ansvariga för brottet. Förhållandet är endast i liten omfattning lagreglerat och därför har principen om företagaransvar utvecklats i praxis.

Företagaransvaret har främst betydelse inom privaträttsliga verksamhetsformer, förträdesvis aktiebolag. I praxis har dock fastslagits att principen har relevans även i den kommunala organisationen. Det är emellertid viktigt att då beakta den s.k. kommunala särarten.[156] Enligt de principer som utvecklats i domstolarna läggs företagaransvaret regelmässigt på företagsledningen, det verkställande organet. I de flesta juridiska personer är det styrelsen. Även den verkställande direktören, när sådan finnes, såsom ansvarig för den löpande förvaltningen anses ingå i företagsledningen även om han utses utom styrelsen. Däremot torde inte straffansvar för förseelser i den juridiska personens verksamhet vara aktuellt för ledamöter av det högsta beslutande organet, bolagsstämma, föreningsstämma eller motsvarande.[157] Orsaken till att ansvaret placerats på företagsledningen är att den har det avgörande inflytandet på rörelsens utövande och sålunda den största möjligheten att organisera verksamheten så att lagöverträdelser förebyggs i verksamheten. Det är således företagsledningens faktiska maktposition inom den juridiska personen som gör att också ansvaret placeras där.[158]

Ansvaret *inom* företagsledningen fördelas så att ansvaret vilar främst på den ledamot inom vars verksamhetsområde lagöverträdelse skett. Om styrelseledamöterna inbördes har fördelat arbetsuppgifterna synes denna fördelning också accepteras av domstolen. Den verkställande direktören har därvidlag en särställning då han har ett lagstadgat ansvar för den löpande förvaltningen.[159]

För det första krävs ett *behov* av att delegera viss uppgift. Om verksamheten är omfattande eller om den bedrivs på flera orter finns det vanligen inte praktiska möjligheter för företagsledaren att övervaka verksamheten. Företaget kan vara så omfattande att ledningen inte kan behärska alla detaljer i verksamheten.[160] Vidare kan bristande kun-

[155] Se Jareborg 1995 s. 75.
[156] Se NJA 1987 s. 426.
[157] Teoretiskt är det möjligt att även ledamot av stämma kan bli straffrättsligt ansvarig i särskilda fall av kvalificerad medverkan. Thornstedt 1979 s. 31.
[158] Jareborg 1995 s. 75 f. och Thonstedt 1979 s. 31 f.
[159] Thornstedt 1979 s. 33 f.
[160] Thornstedt s. 22.

skaper och erfarenheter, avseende exempelvis ekonomi eller miljöområdet, medföra att behov av att delegera viss uppgift till en mer kompetent person föreligger. Att underkänna delegering p.g.a. bristande behov är mycket ovanligt.[161]

För det andra krävs att delegaten måste erhålla tillräckliga befogenheter och ekonomiska resurser så att viss *självständighet* uppnås. Den som endast har en rådgivande funktion uppfyller inte detta krav. Exempel på kategorier som ofta uppfyller kravet på självständighet i förhållande till företagsledningen är platschefer, verkstadschefer och produktionschefer.[162]

Det tredje kravet är att delegaten har tillräcklig *kompetens.* Det krävs således att den som fått viss uppgift delegerad till sig har den utbildning, erfarenhet och yrkesskicklighet som krävs för att fullgöra uppgiften. Hänsyn måste då tas till arten av de uppgifter som delegeras. Exempelvis ligger det inom en vicevärds kompetens att ombesörja snöskottning och mindre reparationer på en fastighet men inte att bestämma hyrans storlek eller försäljning av fastigheten.[163] Ansvaret för att delegaten är tillräckligt kompetent åligger den som delegerar, i annat fall är han fortfarande straffrättsligt ansvarig.[164]

Det fjärde kravet för att delegering ska vara tillåten är kravet på *tydlighet.* Av delegationen ska framgå vem som bär ansvaret i olika situationer. Den som mottager delegeringen måste upplysas om hela innebörden därav, alltså även om att den kan ha betydelse i straffrättsligt hänseende. Kravet på tydlighet ökar då man kommer längre ned i beslutskedjan. För att undvika oklarheter om delegeringens innebörd är det rekommendabelt att den utförs skriftligt även om det inte är ett formellt krav.[165]

Då dessa fyra krav är uppfyllda föreligger en i straffrättslig mening tillåten delegering. Det är väsentligt att notera att det *inte* är fråga om delegering av själva ansvaret utan om arbetsuppgifter. En annan sak är att denna delegering kan ha straffrättsliga konsekvenser.[166]

Även om de korrekta förutsättningarna för delegering föreligger och

[161] Se Jareborg 1995 s. 72 och Karlmark s. 21 f.
[162] Se Jareborg 1995 s. 72 och Karlmark s. 22.
[163] Thornstedt s. 22.
[164] Se Jareborg 1995 s. 72 och Karlmark s. 23–26. Se även NJA 1985:529, elmontörs ansvar och kompetens då han vållat 17 nötkreaturs död p.g.a. felkopplad ledning, och NJA 1985:43, VD:s ansvar för verksamhetens drift och organisation så att inte lagöverträdelser uppstod.
[165] Se Jareborg 1995 s. 73 och Karlmark s. 26 f. och NJA 1985:909, brott mot upphovsrätten vid tidning och chefredaktörs ansvar då tydliga instruktioner om uppgiftsfördelningen saknades.
[166] Jareborg 1995 s. 74.

sådan har skett betyder inte det att företagsledningen är utan ansvar. Det finns fortfarande en plikt att övervaka verksamheten och ingripa då misstanke om oegentligheter finns. Med den allmänna plikten att övervaka och leda företaget följer således också en skyldighet att på eget initiativ granska och övervaka förvaltningen och ingripa när särskild anledning finns.[167] Även om en klanderfri delegation föreligger kan företagsledningen trots det bli straffrättsligt ansvarig. Om ledningen ingriper i verksamheten genom exempelvis att tillfälligt förbigå den underordnande eller genom att ge denne order att utföra uppgiften på särskilt sätt innebär det att ansvaret i den delen återgår till ledningen.[168]

10.4.4. Ansvarsfördelning mellan kommunala beslutsnivåer

Vad gäller ansvarsfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän finns viss praxis att utgå från. Två rättsfall belyser detta problem och dessa har också kommenterats i doktrinen.[169] Det första rättsfallet, NJA 1987 s. 426, gäller fråga om brott mot datalagen och det andra, NJA 1995 s. 204, brott mot miljöskadelagen. Båda fallen handlar ytterst om på vilken beslutsnivå det straffrättsliga ansvaret ska placeras.

> I *NJA 1987 s. 426* stod en förtroendevald, valnämndens ordförande, åtalad för brott mot datalagen.[170] Valnämnden hade beslutat att genomföra en identifiering av de invandrare i kommunen som inte utnyttjat sin kommunala rösträtt. Det skulle göras med hjälp av röstlängd och befolkningsregister som jämfördes med varandra. Slutprodukten blev ett register över vissa invandrare i kommunen. Undersökningen ledde således till att ett personregister upprättades och sådana register är tillståndspliktiga. Inget tillstånd fanns dock och valnämnden var registeransvarig i datalagens mening. Det låg inom valnämndens ansvarsområde att tillse att tillstånd inhämtades. Frågan är vem eller vilka underlåtenheten att inhämta tillstånd ska läggas till last: De förtroendevalda i nämnden eller tjänstemännen. HD inleder sitt resonemang med att konstatera att kommunallagstiftningen saknar regler om ansvarsfördelning mellan kommunala nämnder och styrelser å ena sidan och kommunala tjänstemän å andra sidan vid lagöverträdelser som begås i den kommunala verksamheten. Däremot finns regler om placering av ansvar i liknande situationer vad gäller privata

[167] Thornstedt s. 34 f.
[168] Jareborg 1995 s. 73.
[169] Se Warnling-Nerep s. 468–471, Paulsson m.fl. 1997 s. 163 f. och Björkman/Riberdahl s. 139–141.
[170] SFS 1973:289.

företag, s.k. företagaransvar.[171] Dessa regler bör enligt HD ha viss betydelse också inom den kommunala sektorn. Avgörande är på vilken nivå *initiativet* till registrets inrättande togs. I det här fallet var tjänstemännen initiativtagarna. Nämnden hade önskat lösa ett visst problem, nämligen att få vetskap om dessa utländska medborgare. Tjänstemännen löste problemet genom att inrätta ett personregister. HD konstaterar *"att initiativet till ADB-behandling togs på tjänstemannanivå"* och menar då att nämndens ansvar då blir beroende av om nämndens ledamöter haft rätt att utgå från att nödvändigt tillstånd införskaffats av tjänstemännen. Det hela utmynnar då i en bedömning av huruvida den kompetens och resurser som nämndens tjänstemän förfogar över gjort att nämnden kunnat utgå från detta. I fallet friades nämndens ordförande. HD menade att tjänstemännens särskilda kompetens var tillräcklig för att nämnden skulle undgå ansvar.[172]

Domen innebär att en viktig faktor vid ansvarets placering är *initiativet*. Hade utgången blivit en annan om nämnden föreslagit att ett register skulle upprättas för att vissa uppgifter skulle erhållas? Initiativet till den brottsliga gärningen hade då varit nämndens och då borde också den varit ansvarig för att erforderligt tillstånd inhämtades. Tjänstemännens kompetens blir i så fall ointressant. Slutsatsen är att nämndens ansvar ökar då den engagerar sig i tjänstemännens arbetsuppgifter. Man kan tänka sig fall då nämnden "tar över" tjänstemännens uppgifter i en särskild fråga och med detta följer även det straffrättsliga ansvaret.

För att ytterligare belysa problemet finns ett fall från 1995.

NJA 1995 s. 204, behandlar en ordförande i en kommunal teknisk nämnd, Evert K, och hans ansvar för verksamhet vid kommunens reningsverk. Bakgrunden var att nämnden hade beslutat om att viss försöksverksamhet skulle bedrivas vid kommunens avloppsreningsverk. En ny teknik för att rena avloppsvattnet skulle användas i syfte att öka miljövänligheten i verksamheten. De gränsvärden för utsläpp av fosfor som var satta överskreds dock i försöksverksamheten och fråga om ansvar enligt miljöskyddslagen uppstod. Den förtroendevalde Evert K åtalades och fråga uppstod om det var han i egenskap av ordförande i tekniska nämnden som var ansvarig för brottet. Evert K invände och hävdade att han i egenskap av kommunpolitiker inte kunde göras ansvarig för utsläppen. Övervakningen av försöksverksamheten var en ren verkställighetsfråga enligt

[171] I det här sammanhanget är det intressant att notera skillnaden mellan ansvarsfördelning inom den kommunala och den privaträttsliga sfären. Principen om företagaransvar gäller inom aktiebolag oavsett om dessa ägs av privata krafter eller av en kommun. Även om företagaransvaret är vägledande inom kommunal organisation finns vissa skillnader (se nedan). Det innebär att ansvarsfördelningen inom ett kommunalt bolag skiljer sig från den inom en kommunal nämnd.
[172] Se även Löfmarck 1991 s. 215.

Evert K och ansvaret låg därför på tjänstemannanivå. HD påpekade emellertid att nämnden har det yttersta ansvaret för verksamheten och att det inte utan vidare går att överflytta detta ansvar på tjänstemännen. HD pekade dessutom på en särskild klausul i kontraktet mellan kommun och försöksverksamhetens entreprenör där det stadgades att kommunen hade rätt att säga upp avtalet om tillåtna gränsvärden överskreds. Rätten menade därför att nämnden till viss del förutsett problem med utsläppen och borde ägnat detta särskild uppmärksamhet. Det fanns särskild anledning för nämnden, i sin tillsynsfunktion, att särskilt övervaka att gränsvärdena iakttogs.

I 1995 års rättsfall hävdar HD att det tidigare avgörandet, från 1987, kan sägas spegla en övergripande princip om ansvarsfördelningen mellan en kommuns förtroendevalda och dess anställda. De förtroendevalda i nämnden ska kunna utgå från att de anställda fullgör sina åligganden. Detta gäller dock endast i normalfallet. Om nämnden får indikationer eller om omständigheterna är onormala går ansvaret över från tjänstemän till förtroendevalda i nämnden. Det finns således möjligheter att från tjänstemannanivå övervältra ansvaret för viss verksamhet till nämnden. Det torde i princip räcka med att nämndens uppmärksamhet fästes på det specifika problemet eller problemområdet. I 1995 års fall var tjänstemännen kritiska till projektet som trots detta genomfördes. Projektet gick utanför den ordinarie verksamheten och beslut om dess genomförande fattades på nämndnivå. Det är sammantaget sådana särskilda omständigheter som gör att det straffrättsliga ansvaret flyttas upp från tjänstemän till förtroendevalda.[173]

Utgången i det senare fallet är logisk med tanke på 1987 års dom. Initiativet till försöksverksamheten togs av nämnden. Tjänstemännen var kritiska till verksamheten. Nämnden beslutade trots det att starta verksamheten. Nämndens aktivitet medförde att det straffrättsliga an-

[173] Se också Warnling-Nerep s. 469–471. Där anges att utgången i 1987 års fall i och för sig inte är oacceptabel. Rent allmänt är Warnling-Nerep dock tveksam till användande av straffrättsliga sanktioner mot s.k. kommunalt lagtrots. Att i det här fallet placera ansvaret på tjänstemannanivå hade, enligt Warnling-Nerep, varit svårt att acceptera. Jag är benägen att instämma i det sistnämnda. Tjänstemannanivån kan inte rimligen ansvara för en verksamhet som upprepade gånger kritiserats just för sin miljöfarlighet. Om nämnden axlar tjänstemännens uppgifter medföljer också ansvaret för dessa. Det är dessutom viktigt att notera, precis som HD gjort, att det är nämnden som har det yttersta ansvaret. Utgången i fallet är därför rimlig. Om åtalet hade ogillats hade konsekvensen varit att ett miljöbrott förelegat men ingen var straffrättsligt ansvarig för detta. Således skulle viss verksamhet kunna bedrivas utan att någon stod som juridiskt ansvarig. Även förtroendevalda i den kommunala organisationen har ett juridiskt ansvar vid sidan av det politiska. Om inte annat handlar det ytterst om likhet inför lagen. En förtroendevald bör bedömas enligt samma objektiva måttstock som en tjänsteman. Det politiska mandatet är därvidlag

svaret placerades där. Tjänstemännens kompetens att genomföra och övervaka verksamheten var inte av särskilt intresse för domstolen. Den rimliga slutsatsen av rättsfallen är att nämndens aktivitet och initiativ är i första hand avgörande för placeringen av det straffrättsliga ansvaret.[174] Den faktiska kompetensen är endast av sekundärt intresse. Således är det rekommendabelt för en nämnd som hanterar komplicerade frågor, och önskar undgå ansvar därför, att förhålla sig tämligen passiv och låta tjänstemännen ta initiativet. HD påpekar i 1995 års dom två viktiga förutsättningar avseende kommunal organisation. Den första är att nämnden har rätt att utgå från tjänstemännens förmåga att hantera den normala verksamheten och sköta sina åligganden. Den andra är att nämnden har det yttersta ansvaret för verksamheten. Dessa förutsättningar är uppenbart motstridiga och fördelningen av det straffrättsliga ansvaret inom kommunal organisation kan därför inte sägas vara helt klarlagd.[175]

Hur förhåller sig då företagaransvaret till dessa båda rättsfall? Att domstolen använder principen är tydligt. I 1987 års fall konstaterar HD att tjänstemannnaivån både besitter tillräcklig kompetens och resurser och bl.a. därför ligger det straffrättsliga ansvaret på den nivån. Fokuseringen kring initiativet till den aktuella åtgärden är naturlig. Även om en straffrättsligt relevant delegering föreligger kan ansvaret brytas igenom. Om de förtroendevalda, som i 1995 års fall, till viss del övertar tjänstemännens sysslor övergår också ansvaret till nämndnivån. Även det faktum att tjänstemännen motsatte sig försöksverksamheten är här av betydelse. De särskilda omständigheterna i 1995 års fall innebar även att nämndens tillsynsplikt utökades då projektet var extraordinärt. Huruvida det straffrättsliga ansvaret lades på nämndnivå p.g.a. utökad tillsynsplikt eller ordförandens aktivitet är oklart och i sammanhanget inte av särskilt intresse. Fallen visar emellertid att HD på ett konsekvent sätt använt principen om förtagaransvaret inom den kommunala organisationen.

ointressant. Kommunal verksamhet måste, i straffrättsliga sammanhang, bedömas som all annan verksamhet. Angående 1995 års fall bör emellertid påpekas att det faktum att tjänstemännen var kritiska är i sig inte ansvarsbefriande för dessa. Även en kritisk tjänsteman måste utföra sina ålagda uppgifter och nämnden torde inte kunna hållas ansvarig för en uppsåtligen felande tjänsteman såvida inte felet borde upptäckts i nämndens normala tillsynsverksamhet.

[174] Den åtalade i 1995 års fall, nämndens ordförande, invände att tillsynen över försöksverksamheten var en ren verkställighetsfråga och därmed en angelägenhet för tjänstemännen. HD underkände detta och påpekade att nämnden har det yttersta ansvaret för verksamheten. Domen är i enlighet med KL där det stadgas i 6:7 att nämnderna ska utöva tillsyn bl.a. över verksamhetens laglighet.

[175] Se Björkman/Riberdahl s. 140 där det sägs beträffande 1995 års fall att det ger *"föga vägledning för framtiden"*.

Domstolen betonar i 1987 års fall att företagaransvaret endast är att betrakta som en utgångspunkt och att de särskilda förhållanden som råder i kommunen bör beaktas. Bl.a. påpekar HD att möjligheten att delegera i kommunalrättsliga sammanhang torde vara mindre än i privaträttsliga. I 6:34 KL anges de olika ärendetyper där delegationsförbud råder bl.a. myndighetsutövningsärenden av principiell beskaffenhet eller av större vikt samt ärenden som avser verksamhetens mål m.m. Motsvarande delegationsförbud saknas av naturliga skäl inom privaträttsligt reglerade företag. HD verkar vara av den uppfattningen att möjligheten att delegera är mindre i en kommun än i ett företag. Konsekvensen av det är bl.a. att KL:s regler om delegation till viss del är relevanta vid en straffrättslig bedömning. Om delegationen inte är kommunalrättsligt tillåten är det inte heller det i straffrättslig bemärkelse. Endast då en tillåten delegation enligt KL föreligger, finns det anledning att gå in på en bedömning enligt principen om företagaransvar.

Delegation tillåten om:	**Delegation genombryts om:**
– Tillåtet enligt KL	– Utökad tillsynsplikt
– Behov	– Extraordinär aktivitet från nämndnivå
– Självständighet	
– Kompetens	
– Tydlighet	

Figuren visar att bedömning av två steg måste göras. För det första om delegationen överhuvudtaget är tillåten. För det andra, om delegationen är tillåten, om särskilda omständigheter föreligger som bryter igenom delegationen.

De fyra kriterierna för företagaransvaret går att tillämpa i kommunala sammanhang. *Behov* föreligger vanligen i den kommunala organisationen. En kommun bygger på systemet att nämnden har en tjänstemannanivå till sitt förfogande bl.a. för att utgöra extra arbetsresurs men även att bistå med särskild kompetens som saknas hos de förtroendevalda lekmännen. Behovet av delegation föreligger därför i normalfallet i kommunala sammahang.[176] *Självständigheten* är något problematisk. Det krävs bl.a. viss självständig beslutanderätt. För att kravet ska anses uppfyllt torde nämnden vara tvungen att delegera vissa beslutsbefogenheter till tjänstemannanivå. Att enbart fungera som rådgivare

[176] Det kan noteras att det härvidlag blir skillnad mellan små och stora kommuner. Behovet är självfallet större när verksamheten är mer omfattande varför en nämnd ansvarig för en begränsad verksamhet har svårare att visa behov av att delegera uppgifter.

eller bereda ärenden är inte tillräckligt självständigt. *Kompetens* innebär bl.a. tillräckliga resurser och sakkunskaper. Att tjänstemännen besitter detta åligger nämnden att tillse. Det innebär exempelvis att ekonomiska nedskärningar ytterst kan påverka den kommunala nämndens straffansvar. *Tydlighet* slutligen innebär bl.a. att det ska vara tydligt vem delegaten är och vad delegationen innebär. Uppfyllande av dessa fyra krav innebär att en i straffrättsligt relevant delegation av arbetsuppgifter föreligger. Sedan kan särskilda omständigheter tillkomma som innebär att delegationen genombryts och ansvaret går tillbaka till nämnden. *Utökad tillsynsplikt* kan föreligga då exempelvis tjänstemännen påpekat att problem uppstått i verksamheten eller att bristande kompetens eller resursbrist föreligger. *Extraordinär aktivitet* från nämndens sida är t.ex. då tjänstemannanivån förbigås eller då nämnden utdelar rena order till tjänsteman att förfara på ett särskilt sätt eller fatta visst beslut. Nämnden får då också ta det fulla ansvaret för åtgärderna.

Det går att ha synpunkter på HD:s metod vid lösande av ansvarfördelningsproblemet. Domstolens utgångspunkt i resonemanget i 1987 års fall är att det saknas kommunalrättsliga principer angående ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän. Därför så *"ter det sig naturligt att de principer för företagaransvar som utbildats i rättspraxis för det privata näringslivet får tjäna åtminstone som en utgångspunkt också på den kommunala sektorn"*.[177] I brist på kommunalrättsliga principer använder HD principen om förtagaransvaret hämtat från ett annat rättsområde. Frågan är om inte KL trots allt innehåller vissa regler om ansvarsfördelning inom den kommunala organisationen. Utgångspunkten i KL är att kommunen leds och styrs av förtroendevalda. Reglering av tjänstemännens ställning är mycket sparsam.[178] Tjänstemännen torde, i KL:s mening, vara att uppfatta som de förtroendevaldas verktyg för att verkställa beslut och bedriva verksamhet. Detta implicerar att, vid en straffrättslig bedömning, ansvaret i första hand ska läggas på de förtroendevalda. Ett argument mot resonemanget är emellertid att de förtroendevalda är lekmän och saknar därmed ofta relevant fackkunskap. Tjänstemännen utgör fonden av sådan kunskap och skulle därvidlag kunna fungera som skyddsmekanismer mot olagligheter i verksamheten. Den juridiska sakkunskapen

[177] NJA 1987 s. 426, s. 448 i domen. Se också Paulsson m.fl. 1997 s. 163 där domen kommenteras. Författarna hävdar att skillnaden mellan privaträtt och kommunalrätt är för stor vad gäller uppgiftsfördelning mellan förtroendevalda och anställda för att analogier mellan dessa rättsområden ska kunna göras generellt.
[178] På ett fåtal ställen finns de kommunala tjänstemännen omnämnda i KL. Se t.ex. om valbarhetsregler i 4:6 KL och om partssammansatta organ i 7 kap. KL.

torde i första hand stå att finna på tjänstemannanivån. Detta skulle i sin tur kunna innebära att ansvaret i första hand åligger tjänstemännen.

Dessa två utgångspunkter, de förtroendevaldas beslutandemakt och tjänstemännens fackkunskap, vilka kan sägas vara karaktäristiska för en lekmannaförvaltning, är ur ansvarsfördelningssynpunkt svårförenliga.[179] Det är nödvändigt att föra in fler aspekter på problemet vilket innebär att det slutligen blir en in casu bedömning där de förtroendevaldas och tjänstemännens beteende, insikter m.m. tas i beaktande. En viktig detalj att notera är emellertid att de förtroendevalda, enligt KL, har stor frihet att organisera verksamheten. Exempelvis är utrymmet för delegation omfattande.[180] De förtroendevaldas har således möjlighet att välja i vilken omfattning verksamhet och beslutsbefogenheter ska delegeras till tjänstemannanivån. Detta val borde respekteras vid ansvarsfördelningen. Ett konsekvent tillämpande av företagaransvaret och kravet på behov av delegation kan emellertid leda till att en nämnd i en mindre kommun, där verksamheten är begränsad och ett reellt behov av delegation inte föreligger, kan ådra sig ansvar för tjänstemännens lagbrott. En kommunalrättsligt tillåten delegation borde tillmätas stor betydelse vid den straffrättsliga bedömningen. Det nuvarande rättsläget torde emellertid vara ett annat.

10.5. Summering

I kapitlet diskuteras det straffrättsliga ansvarsområdets omfattningen både vad gäller de förtroendevalda i allmänhet och kommunrevisorerna i synnerhet. Avsikten är att, tillsammans med det föregående kapitel 9 och det nästföljande kapitel 11, ge en komplett uppfattningen av dessa gruppers ansvarsbild. Dessutom har det straffrättsliga ansvaret betydelse för det skadeståndsrättsliga ansvarets omfattning, vilket diskuteras i kapitel 11.

De väsentligaste slutsatserna i kapitlet avser de förtroendevalda kommunrevisorernas ansvar. Det konstaterades bl.a. att revisorsuppdraget endast undantagsvis innehåller moment av myndighetsutövning. Inte heller fullmäktiges beslut om ansvarsfrihet är att beteckna som myndighetsutövning. Kommunrevisorn kan därför i princip endast göra sig skyldig till tjänstefelsbrottet i fråga om hanteringen av utlämnande

[179] Detta liknar HD:s resonemang i 1995 års fall där nämndens ansvar för verksamheten samt tjänstemännens ansvar för den "normala verksamheten" påpekas. Se referat ovan.

[180] Begränsningarna i 6:34 KL rör endast särskilda specifika ärendetyper. Notera att ärenden som rör myndighetsutövning kan delegeras om de inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Rutinärenden kan således delegeras.

av allmänna handlingar. Detta kan även sägas följa av revisorns roll som rådgivare åt fullmäktige, såsom rådgivare saknar kommunrevisorn direkta maktmedel att förfoga över.

En jämförelse mellan kommunrevisorn och bolagsrevisorns visar på skillnader. De båda regelverk som huvudsakligen reglerar uppdragen, KL och ABL, innehåller inga straffstadganden avseende revisorer.[181]

Omfattningen av det straffrättsliga ansvaret för tystnadsplikten är en skillnad hos revisorsgrupperna. Kommunrevisorernas tystnadsplikt är ofta en följd av att vissa handlingar som hanteras av revisorerna är sekretessbelagda hos ursprungsmyndigheten, socialnämnd eller liknande. Sekretessen överförs till kommunrevisionen och den beror således på typen av uppgifter som behandlas. Till detta kommer en självständig tystnadsplikt som avser uppgifter angående själva revisionsverksamheten som av hänsyn till revisionens effektivitet inte bör spridas. Brott mot tystnadsplikten är för kommunrevisorernas del straffbelagt i 20:3 BrB. Bolagsrevisorerna saknar straffrättsligt ansvar för brott mot tystnadsplikt.[182]

> Det straffrättsliga ansvaret för yrkesmässig rådgivning som främjar brott är för bolagsrevisorerna en realitet. Rådgivning utanför den egentliga revisionsverksamheten är förenat med ansvar om revisorn av grov oaktsamhet främjar brott.[183] Ett typfall är då bolagsrevisorn ger råd angående tvivelaktig skatteplanering. Lagen kriminaliserar sådan rådgivningsverksamhet som inte är att anse som medverkansbrott enligt 23 kap. BrB men som likväl bedömts straffvärd. Att lagen endast omfattar yrkesmässig rådgivning innebär att kommunrevisorernas råd inte ges under straffrättsligt rådgivaransvar. Kommunrevisorn är förtroendevald och är inte i denna roll att betrakta som yrkesutövare. Denna revisorsgrupp saknar således straffrättsligt ansvar för sina råd.[184]

Vidare diskuterades kommunrevisorernas förhållande till mutbrott och förtalsbrott. I det första fallet konstaterades att revisorn har en särskilt känslig ställning. I egenskap av förtroendevalda samt innehavare av ett uppdrag som innefattar kontroll och granskning torde området att motta förmåner och tjänster vara högst begränsat. I det andra fallet konstaterades att revisorn visserligen har en rapporteringsplikt, men att denna plikt inte är obegränsad. Detta innebär att kommunrevisorerna

[181] 19:1 ABL innehåller straffrättsliga regler. Stadgandet siktar dock inte på revisorsgruppen särskilt.
[182] Se 10:37 och 19:1 ABL.
[183] Det regleras i lag (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m. Se även avsnitt 11.7.3.5.
[184] Självfallet kan även denna grupp göra sig skyldiga till medverkansbrott enligt 23 kap. BrB.

inte är fria att rapportera, i extrema fall kan de göra sig skyldiga till förtal. Revisorerna är inte ett politiskt organ varför en allmän politisk kritikrätt, som exempelvis existerar i fullmäktigeförsamlingen, inte återfinns i revisorernas rapportering. Revisorernas kritik måste bygga på i sak korrekta och relevanta omständigheter.[185] Ytterst styrs detta av syftet med revisionen och objektivitetsprincipen i 1:9 RF.

Även problematiken kring den straffrättsliga ansvarsfördelningen i kommunal verksamhet behandlades i kapitlet. De få rättsfall som finns ger vid handen att i den straffrättsliga bedömningen spelar det kommunalrättsliga regelverket mindre roll. HD har använt principen om företagaransvar ,som utvecklats huvudsakligen inom privaträttsliga associationer, till att lösa den straffrättsliga problematiken i förhållandet mellan tjänstemän och förtroendevalda. Det kan betecknas såsom märkligt att HD tillmäter kommunalrätten begränsad betydelse i dessa fall. För tillfället är det emellertid det rådande rättsläget.

Slutligen diskuterades trolöshetsbrottet i kapitlet. Brottet har i litteraturen betecknats som en kriminalisering av avtalsbrott. Detta innebär att förtroendevalda, som ingår i den straffbara kretsen för brottet i förhållande till huvudmannen kommunen, befinner sig i ett slags avtalsförhållande till kommunen. Denna diskussionen om förhållandet mellan kommun och förtroendevald förs vidare i nästföljande kapitel då detta är en central fråga i skadeståndsrättsligt perspektiv. Omfattningen av det straffrättsliga området är väsentligt ur andra aspekter än den rent straffrättsliga. I det följande kapitlet, om de indirekt förtroendevaldas skadeståndsrättsliga ansvar, diskuteras helt kort skadeståndsansvaret då skadan uppkommit p.g.a. brott. Ersättningsskyldigheten är vanligen rättsligt klar i sådana fall. Det straffrättsliga ansvaret är kopplat till det skadeståndsrättsliga ansvaret och är ibland en förutsättning för skadeståndsskyldighet. Denna kopplings betydelse klargjordes då ämbetsansvaret för offentliga funktionärer förändrades och skadeståndsansvaret minskade i motsvarande mån som det straffrättsliga.

[185] Revisorerna är emellertid fria i sin bedömning.

11. Skadeståndsrättsligt ansvar

11.1. Inledning

I kapitlet behandlas skadeståndsansvaret för de av kommunfullmäktige utsedda förtroendevalda, dvs. de indirekt förtroendevalda. Kommunrevisorernas skadeståndsansvar och plikt behandlas särskilt.[1]

Frågan om de förtroendevalda utövar sitt uppdrag under skadeståndsansvar och i vilka situationer det kan aktualiseras ska diskuteras i detta kapitel. Framställningen syftar till att i första hand fastställa det rådande rättsläget så långt möjligt. Materialet som använts är främst förarbeten och juridisk litteratur. Rättspraxis på området saknas i princip då frågan inte varit föremål för rättslig prövning.

Kapitlet tar inte upp frågan om det allmännas skadeståndsansvar i andra fall än då det är nödvändigt för diskussionen.[2] Den skadeståndsrättsliga fråga som är i blickpunkten är den indirekt förtroendevaldes skadeståndsansvar mot kommunen. Frågan har revisionell relevans då det är fråga om att, i första hand, reparera skada som förtroendevald vållat mot kommunen.[3] Ytterst är det således en fråga om bevakande av kommunens ekonomiska rätt.

Diskussionen rör i första hand ansvaret vid ren förmögenhetsskada.[4] Typiskt sett torde detta vara den vanligaste anledningen till revisorskritik. Exempelvis utgör upprepat budgetöverskridande, felaktigheter vid upphandling m.m. grund för kritiska uttalanden i revisionsberättelsen.[5] Det finns emellertid inget som hindrar att revisorerna granskar och uttalar sig om fall då sak- eller personskada föreligger. Exempelvis

[1] Med "förtroendevald" avses fortsättningsvis endast indirekt förtroendevalda. Se för en vidare diskussion avsnitt 2.5.

[2] Se för denna fråga prop. 1989/90:42 och Bengtssons framställning *Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen* från 1996.

[3] Se dock nedan om skadeståndsansvarets förtroendeskapande funktion.

[4] De skadeståndsrättsliga skadebegreppen är problematiska. Att skilja sak- och personskada från ren förmögenhetsskada är inte alltid enkelt. I 1:2 SKL stadgas att med ren förmögenhetsskada avses sådan skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada. Se för en diskussion kring begreppet "ren förmögenhetsskada" Hellner 1995 s. 66 f. och Kleineman 1987 s. 133 ff.

[5] Se vidare i avsnitt 11.6. där vanliga, ur revisionens synvinkel, problemområden redovisas.

torde en byggnadsnämnds eftersättande av fastighetsskötseln, med skada på kommunens byggnader som följd, utgöra grund för kritik från revisionen. Sådan typ av kritik är dock mycket ovanlig.[6] Ur kommunrevisorernas synvinkel torde därför den rena förmögenhetsskadan vara av mest intresse. Emellertid torde, som senare ska visas, ansvarsfrågan vid sak- och personskada bedömas enligt samma principer som vid ren förmögenhetsskada. Diskussionen kan därför, i vissa delar, även appliceras på ansvar för sak- och personskada.[7]

Kapitlet inleds, i avsnitt 11.2., med en mycket kort allmän diskussion om det individuella skadeståndsansvarets syfte och funktion. Sedan behandlas, i avsnitt 11.3., de förtroendevaldas skadeståndsrättsliga ställning. Avsnittet utgör en inledande översikt över skadeståndsansvaret vid brott samt skadeståndsansvaret då brott ej föreligger. För att kunna slutgiltigt behandla frågan om skadeståndsansvaret då brott inte föreligger krävs en analys av rättsförhållandet mellan kommun och den förtroendevalde. Denna analys utförs i avsnitt 11.4. Diskussionen är förhållandevis komplicerad och kräver bl.a. historiska utblickar och sidospår inom andra rättsområden, särskilt avtalsrätten. I 11.5. diskuteras skadeståndets jämkning enligt SKL. Det nästföljande avsnittet, avsnitt 11.6., behandlar den plikt som följer av skadeståndsansvaret. Denna plikt benämns den kommunala förtroendemannaplikten. Några särskilt problematiska områden tas där upp och illustreras med exempel från revisionsberättelser. Det är således fråga om problematiska områden i ett kommunrevisionellt perspektiv. Avsnitt 11.7. behandlar de förtroendevalda kommunrevisorernas skadeståndsansvar. Eftersom de utgör en kategori av förtroendevalda är diskussionen om skadeståndsansvaret i allmänhet för förtroendevalda även tillämplig på kommunrevisorerna. I avsnittet tas dock problem upp som är typiskt revisionsrelaterade. Jämförelse görs även med bolagsrevisorernas ansvar. Kapitlet avslutas med avsnitt 11.8. som utgör en summering samt en diskussion om det kommunala förtroendemannaansvaret/plikten.

[6] Inte ett fall av revisionskritik relaterad till sak- eller personskada har hittats i de 1500 undersökta revisionsberättelserna under tidsperioden 1984–1993. Se vidare bilaga.

[7] Redan inledningsvis kan det dock noteras att rättsgrunden för utkrävande av skadeståndsansvar för sak- och personskada återfinns i 2:1 SKL. Detta gäller inte för ren förmögenhetsskada. Där måste den ansvarsgrundande normen sökas på annat håll.

11.2. Det individuella skadeståndsansvarets syfte och funktion

Skadeståndet kan sägas ha två funktioner; den *reparativa* och den *preventiva*. Den reparativa funktionen innebär att skadeståndet ska reparera den skadelidandes situation. Denne får ersättning för den skada han lidit.[8] Den preventiva funktionen innebär att förekomsten av skadeståndsansvar förhindrar skador från att uppkomma. Den preventiva funktioner kan i sin tur delas in i två delar; *individualprevention* och *allmänprevention*. Individualprevention innebär att den enskilde individen förhindras att agera så att skada uppstår. Den som tidigare varit tvungen att utge skadestånd uppträder möjligen mer aktsamt i framtiden. Allmänpreventionen innebär att om det är allmänt känt att ett visst förfarande medför skadeståndsskyldighet kommer de flesta individer att undvika sådant agerande för att slippa bli skadeståndsskyldiga.[9]

Resonemangen kring skadeståndets funktion liknar till vissa delar de resonemang som förs i straffrättsliga sammanhang kring syftena med kriminalisering dvs. att straffbelägga vissa gärningar. Det brukar sägas i straffrättslig litteratur att huvudsyftet med kriminalisering är att avskräcka människor från visst beteende. Det allmänpreventiva motivet är således det övervägande skälet till kriminalisering även om de faktiska effekterna även inkluderar individualprevention.[10] Liksom i straffrätten framhålls de allmänpreventiva aspekterna i skadeståndsrättsliga sammanhang.[11]

Sålunda torde reparation och allmänprevention vara skadeståndsansvarets centrala funktioner. Skadeståndsansvaret för den offentliga funktionären torde ha samma funktion. Det avser att förebygga och reparera skador. Vid sidan av skadans ekonomiska implikationer bör emellertid även skador på förtroendekapitalet beaktas.

> Det förtroende som åsyftas är det allmänna förtroende för det offentliga systemet som helhet. Skador på detta förtroende inverkar menligt på hela samhällsstrukturen. Det gäller särskilt i en demokrati där medborgaraktivitet förutsätts. Till detta kan läggas förtroendeskadan i det enskilda fallet, den specifika kommunens goodwill-förlust. Troligt är att exempelvis Mo-

[8] Enligt Hellner ligger det nära till hands att anta att den egentliga funktionen är reparationen. Hellner 1995 s. 37.
[9] Hellner 1995 s. 43–45.
[10] Se t.ex. Jareborg 1984 s. 30 f., se även Aubert 1972 s. 233–253 där han argumenterar för att allmänprevention som strafflegitimering snarare är en ideologi än en teori byggd på vetenskapliga iakttagelser.
[11] Den individualpreventiva funktionen torde minska i takt med ansvarsförsäkringarnas utbredningen.

tala kommun skadats av den negativa publicitet som uppkommit i samband med det mediala intresset kring den s.k. Motalaaffären. Att söka definiera skadan eller mäta dess storlek är svårt och låter sig knappast göras. Till skillnad från affärsdrivande verksamheter, där den ekonomiska förlusten kan bli tydlig till följd av förlust av goodwill och uteblivna intäkter, torde det knappast vara möjligt för en kommun att få ett ersättningsanspråk p.g.a. sådan ideell skada fastställt av domstol. En kommun saknar det drag av affärsverksamhet som krävs och har i rättslig mening ingen goodwill att förlora. Det torde vara mycket svårt att visa adekvat kausalitet mellan exempelvis viss utflyttning p.g.a. förlorad goodwill och därigenom uteblivna skatteintäkter

Har felaktigheter begåtts i offentlig verksamhet kan i många fall den ekonomiska skadan vara underordnad den förtroendeskada som uppstått. Låt vara att den ekonomiska skadan är mer konkret och mätbar men det hindrar inte att förtroendeskadan kan vara ett faktum trots sin svårmätbarhet. Ett erläggande av skadestånd från den eller de enskilda som felat skulle då kunna bidra till att *reparera* den förtroendeskada som uppkommit. Det blir då tydligare för allmänheten att offentlig verksamhet utövas under ett rättsligt ansvar. Det befrämjar rimligen förtroendet för verksamheten. En sådan möjlighet till konkret ansvarsutkrävande kan även sägas ha en viktig funktion i en demokrati och rättsstat.[12] Skadeståndsansvaret kan även fylla en funktion innan det utlöses. Blotta existensen av ansvaret skulle kunna ha en upprätthållande funktion på det allmänna förtroendet precis som ansvarssystem i allmänhet har.[13] Denna funktion kan betraktas som skadeståndsansvarets *förtroendeskapande* funktion. Skadeståndsansvaret har således i viss mån en något annorlunda funktion i offentlig verksamhet än i privat sådan.[14]

[12] Se vidare om syftet med och behovet av revision och kontroll av offentlig verksamhet i avsnitt 2.6 och 4.6.

[13] Jfr Hellner 1995 s. 44 f. Där framhålls att ytterligare en funktion hos skadeståndsansvaret är som ett medel att fastställa ansvar, exempelvis skadeståndstalan mot bolagsstyrelses ledamot. I ett sådant fall erhålls, genom domstolsförfarande, en rättslig prövning av ledamotens handlande. Skadeståndsbeloppet utgör, enligt Hellner, i sådana fall vanligen en bråkdel av de ekonomiska förlusterna. Det är således inte reparation som eftersträvas utan fastställande av ansvar.

[14] Låt vara att ansvarssystem i annan verksamhet än offentlig bidrar till att upprätthålla förtroendet för verksamheten. Bristande förtroende för t.ex. ett näringsidkande företag kan innebära ekonomisk förlust för företaget medan bristande förtroende för det allmänna hotar själva samhällsstrukturen.

11.3. De indirekt förtroendevaldas skadeståndsrättsliga ställning

11.3.1. Inledning

Kommunallagen rymmer inga stadganden om de förtroendevaldas skyldighet att erlägga skadestånd då skada vållats. I 9:7 1 st. KL stadgas emellertid att om ansvarsfrihet vägras, får fullmäktige besluta att skadeståndstalan ska väckas. Vidare sägs i 2 st. att talan som inte grundas på brott ska väckas inom ett år från det att beslutet om vägrad ansvarsfrihet fattades, annars är rätten till sådan talan förlorad. Stadgandet implicerar två saker. För det första att de indirekt förtroendevalda har ett skadeståndsansvar.[15] För det andra att detta ansvar kan grundas på brott, men också ha annan grund. Enligt stadgandets ordalydelse är det tydligt att de förtroendevalda verkar under ett skadeståndsansvar. Detta kan aktualiseras vid brott men även i andra fall.

Trots detta stadgande uttrycks i propositionen att frågan om skadeståndsansvaret till viss del är oklar. Där anges att det är klart att det finns ett skadeståndsansvar vid brott, men därutöver är läget oklart.[16] Kommunallagen och dess förarbeten ger således upphov till och underlag för en diskussion kring de förtroendevaldas skadeståndsansvar mot kommunen.

Problemområdet är komplicerat och rättsläget till viss del oklart.[17] Skadeståndsansvaret vid brott är tämligen oproblematiskt och ur den kommunala revisionens synvinkel relativt ointressant.[18] Den andra typen av skadeståndsansvar, som saknar koppling till brott är däremot mycket intressant ur revisionell synvinkel. För revisionens del är det i högsta grad intressant då skadeståndstalan får ses som det yttersta instrumentet för att bevara kommunens rätt i situationer då skada uppstått. Revisionens skarpaste uttalande är att avstyrka ansvarsfrihet. I vissa fall rekommenderar revisorerna även en efterföljande skade-

[15] Det är i fråga om denna kategori beslutet om ansvarsfrihet fattas av fullmäktige.
[16] Prop. 1990/91:117 s. 222 f. Angående skadeståndsskyldigheten vid brott hänvisas i propositionen till 2:4 SKL.
[17] I litteraturen har tidigare Bengtsson i *Skadestånd vid myndighetsutövning II* behandlat de förtroendevaldas skadeståndsansvar. Den förtroendevaldes direkta ansvar mot kommunen diskuteras emellertid inte där. Framför allt behandlar Bengtsson istället ansvaret vid myndighetsutövning för enskilda förtroendevalda. Se Bengtsson 1978 s. 226 f.
[18] Angående omfattningen av det kriminaliserade området se kapitel 10, där de förtroendevaldas straffrättsliga ansvar avhandlas. Att de förtroendevalda ansvarar för skador enligt 2 kap. SKL torde vara klart. Se Strömberg 1995 s. 57.

ståndstalan.[19] Fullmäktiges yttersta åtgärd för att bevaka kommunens rätt är vägrad ansvarsfrihet och efterföljande skadeståndstalan.[20]

Området är oklart då KL saknar en explicit rättsgrund för denna typ av skadeståndsansvar. Den rättsliga ansvarsgrunden får därför sökas på annat håll. Detta reser en rad andra juridiskt intressanta problem, exempelvis om förvaltningsrättens tolkningsmetoder. Även distinktionen mellan offentlig rätt och privaträtt och dess betydelse i den juridiska argumentationen spelar en viss roll och det finns anledning att påminna om det resonemang kring den kommunalrättsliga systematiken som fördes i avsnitt 2.2.[21]

11.3.2. Skadeståndsansvar vid brott

De förtroendevaldas skadeståndsansvar då skadan orsakats på grund av brott behandlas här endast kortfattat. Området är relativt oproblematiskt eftersom 2:4 SKL tydligt anger att den som vållar skada genom brott är ersättningsskyldig.[22] De förtroendevaldas straffrättsliga ställning har tidigare behandlats i kapitel 10.

2:4 SKL stadgar att skadeståndsansvar uppkommer då ren förmögenhetsskada orsakas av brott. Även oaktsamhetsbrott avses.[23] När en förtroendevald orsakat kommunen ekonomisk skada genom brottslig handling kan därför skadeståndsansvaret aktualiseras.[24] Lagrummet är direkt knutet till straffrätten. Den som bryter mot de regler som finns bl.a. i brottsbalken och därmed orsakar ekonomisk skada är ersättningsskyldig.[25] Denna koppling mellan brott och SKL gör att skadeståndsansvaret påverkas av förändringar inom det straffrättsliga området. Äldre rättsregler om tjänstefel omfattade i princip samtliga gärningar och underlåtenheter som kunde bli aktuella i kommunal förvaltning. Det innebar att den förtroendeman som gjort sig skyldig till tjänstefel också kunde bli skadeståndsskyldig oavsett vilken skada som

[19] Revisorerna är inte skyldiga att ta ställning i frågan om en eventuell skadeståndsprocess. Det finns dock inget som hindrar detta.
[20] Se Kaijser 1963 s. 219. Han diskuterar kring revisionens gränser och kommer till slutsatsen att revisorerna endast ska granska sådant av ekonomisk relevans för kommunen. Det yttersta syftet med revisionen är nämligen att kommunens rätt ska kunna tillvaratas vid ekonomisk skada.
[21] Se för diskussion kring tudelningen av rätten avsnitt 2.2.4.
[22] Sådana problem som ersättningens storlek m.m. diskuteras inte här.
[23] Exempelvis tjänstefel 20:1 BrB.
[24] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 579 f. och Paulsson m.fl. 1997 s. 57.
[25] Se Hellner 1995 s. 68. Där påpekas att brottsbalken och speciallagstiftning som ålägger straff blir en katalog över skadeståndsgrundande handlingar.

uppstått, således även ren förmögenhetsskada. Kopplingen mellan fel i tjänsten och skadeståndsansvar var tydlig.[26]

Sambandet mellan brott och skadeståndsansvar medför också att när området för tjänstefel krymper minskar skadeståndsansvaret på grund av brott. För de anställdas del kan avkriminaliseringen ersättas med disciplinära åtgärder men vad gäller de förtroendevaldas fall är rättsläget mer komplicerat. Då Riberdahl kritiserar tjänsteansvarsreformen konstaterar han att det minskade straffansvaret för förtroendevalda inte ersätts *"med någon annan form av juridiskt ansvar"*.[27] Reformen av tjänsteansvaret påverkade således de förtroendevaldas skadeståndsansvar enligt SKL.

Det typiska brottet för förtroendevalda, tjänstefelsbrottet, kan i många fall orsaka ekonomisk skada. Om den brottsliges handlande riktar sig mot enskild som vållas skada kan kommunen tvingas utge ersättning p.g.a. 3:2 SKL. I stadgandet uttrycks det allmännas skadeståndsansvar. Där anges att stat eller kommun ska ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Den ekonomiska skada, som kommunen vållas då den tvingas utge ersättning till den skadelidande, ger upphov till en regressrätt mot den förtroendevalde. Skadan är en indirekt skada för kommunen. Mer ovanligt är att kommunen orsakas direkt skada genom begånget tjänstefel.[28]

De "vanliga" brotten, exempelvis förmögenhetsbrotten, kan rikta sig direkt mot kommunen och den brottslige skadevållaren är då direkt ersättningsskyldig. Det finns emellertid en jämkningsregel i 4:1 SKL som innebär att den förtroendevalde endast är ersättningsskyldig då synnerliga skäl föreligger. Denna jämkningsregel behandlas vidare i avsnitt 11.5.

11.3.3. Skadeståndsansvar utan krav på brott

Då en förtroendevald vållar kommunen skada genom vårdslöst beteende uppkommer frågan om skadeståndsansvar. De fall som avses här är sådana situationer då anknytning till brott saknas, exempelvis

[26] Riberdahl 1976 s. 237 f.
[27] Riberdahl 1976 s. 239. Notera att det straffbara området utvidgats något 1989. Se vidare avsnitt 10.2.
[28] Ett av rekvisiten i tjänstefelsbrottet är "vid myndighetsutövning", dvs. det brottsliga handlandet eller underlåtenheten riktar sig mot enskild och inte kommunen.

vårdslös ekonomisk förvaltning eller vårdslöshet vid upphandling.[29] Fortfarande är det endast den rena förmögenhetsskadan som är huvudämnet för diskussionen.

Då fullmäktige vägrar en eller flera förtroendevalda ansvarsfrihet förbehålls rätten att väcka skadeståndstalan.[30] Som inledningsvis påpekades stadgar 9:17 KL att fullmäktige kan besluta om väckande av skadeståndstalan då ansvarsfrihet vägras.

> Vid sidan av det direkta ansvaret finns, som ovan nämnts, regressansvaret. Om en privatperson eller ett företag drabbas av ekonomisk skada då kommunens förtroendevalda utövar sitt värv kan den skadelidande vända sig till kommunen med sina ersättningsanspråk. 3:2 SKL säger att stat eller kommun ska ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Kommunen är alltså i viss mån ansvarig för sina förtroendevaldas beteende. Den ersättning som kommunen kan tvingas utbetala till den drabbade grundar en regressrätt mot skadevållaren. Den kommunalrättsliga litteraturen är överens om att detta är fallet, de förtroendevalda har regressansvar.[31] Vilken grund som anförs för detta är emellertid oklart eftersom samma litteratur hävdar att de förtroendevalda inte har sysslomannaansvar. I propositionen till KL sägs att det är oklart om det finns något skadeståndsansvar vid sidan av det som föregåtts av brott.[32] Regressansvarets existens är alltså inte helt klarlagd. Frågan är om det är möjligt att hävda att förtroendevalda har ansvar för indirekt skada dvs. regressansvar men inte för direkt skada. Grunden för ansvaret torde i dessa båda fall vara densamma. Regressansvaret kommer därför inte att behandlas särskilt.

Vad som utgör den rättsliga grunden för kommunens anspråk är, som inledningsvis påpekades, oklart. I 4 kap. KL regleras de förtroendevaldas ställning i kommunen. Någon bestämmelse om skadeståndsansvar står inte att finna där. Avsnittet syftar till att utreda frågan om denna rättsgrund och undersöka om kommunallagens förarbeten kan lösa problemet.

[29] För en diskussion kring olika problemområden se avsnitt 11.7. I situationer då skadan orsakas uppsåtligen är det tveksamt om vårdslöshet kan sägas föreligga, exempelvis då nämnd av tredska överskrider sin budget eller vägrar att fullgöra sina skyldigheter enligt fullmäktiges beslut eller reglementen. I extremfallet kan gärningen vara brottslig, t.ex. trolöshetsbrott. Se vidare i avsnitt 10.3.1. I framställningen används fortsättningsvis vårdslöshet för att beteckna sådant handlande som är klandervärt men ej brottsligt.

[30] Fullmäktige behöver inte gå vidare med en skadeståndstalan, det är möjligt att endast vägra ansvarsfrihet. Fullmäktiges åtgärd får i ett sådant fall ses som en form av missnöjesdemonstration, ett slags politisk "prickning". Se exempelvis Kaijser 1975 s. 257 ff.

[31] Se t.ex. Kaijser/Riberdahl 1983 s. 580 f. och Riberdahl 1979 s. 130 f.

[32] Prop. 1990/91:117 s. 223.

Vad gäller aktiebolag, som har i princip motsvarande reglering om revisionsansvar och ansvarsfrihet, stadgas i 10:5 2 st. ABL att stämman ska besluta om ansvarsfrihet för bolagsledningen. Vidare stadgas i 15:5 1 st. att talan om skadestånd kan väckas bl.a. om ansvarsfrihet vägras. Det sistnämnda stadgandet hänvisar dock direkt till 15:1–3 där själva skadeståndsansvaret regleras. I 15:1 sägs att stiftare, styrelseledamot och VD som vid fullgörande av sitt uppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet skadar bolaget ska ersätta skadan. Motsvarande bestämmelse saknas i KL vilket gör att rättsgrunden för de förtroedevaldas skadeståndsansvaret får sökas utanför den kommunalrättsliga regleringen.

De förtroendevaldas ansvar behandlas mycket knapphändigt i förarbetena till kommunallagen. Vad gäller skadeståndsansvaret anges i propositionen att något särskilt lagreglerat ansvar inte finns för de förtroendevalda. Vidare anges att det är klart att den som vållat ren förmögenhetsskada genom brott är ansvarig enligt 2:4 SKL.[33] Skadeståndsansvaret vid brott är därmed, enligt propositionen, klarlagd. Vad gäller skadeståndsansvar i andra fall uttrycks att det *"är oklart i vad mån det ... finns något skadeståndsansvar för ren förmögenhetsskada som de förtroendevalda åsamkar kommunen eller landstinget under fullgörande av sina uppdrag"*.[34] I propositionen hänvisas till den tidigare gällande kommunallagen och dess förarbeten. Det kapitel som behandlar revision och ansvar sägs i allt väsentligt motsvara den äldre kommunallagen och därför torde de äldre förarbetena kunna ge vissa upplysningar i frågan. Därför följer här en kort genomgång av äldre lagstiftning och dess förarbeten.

I 5:6 *1977 års kommunallag* stadgades bl.a. att talan ska väckas inom ett år från det fullmäktigesammanträde där revisionsberättelsen framlades och ansvarsfrihet vägrades. Trots att ansvarsfrihet hade beviljats var det möjligt att föra talan på grund av brottslig handling såvida inte ansvarsfriheten uppenbarligen avsåg även den skadan. Bestämmelsen motsvaras i den nu gällande kommunallagen av 9:17. Någon ändring i sak var inte avsedd med det nya lagrummet.[35] I förarbetena till 1977 års kommunallag uttrycks att bestämmelserna i 5:6 stämmer i sak helt överens med motsvarande bestämmelser i de äldre kommunallagarna.[36] Någon information finns således inte att få där utan endast en hänvisning till ännu äldre kommunallagar och lagförarbeten. 1977 års

[33] Ersättningsskyldigheten begränsas av att 4:1 SKL, som är en begränsningsregel för arbetstagares skyldighet att ersätta skada, ska tillämpas analogt på förtroendevalda. Se vidare prop. 90/91:117 s. 222 f.
[34] Prop. 1990/91:117 s. 223.
[35] Prop. 1990/91:117 s. 222.
[36] Prop. 1975/76:187 s. 534–537 och SOU 1974:99 s. 345.

kommunallag är den första som saknar uttryckliga bestämmelser om de förtroendevaldas ansvar.[37] Stadgandet i 5:6 är endast en indirekt spegling av det revisionsansvar som omfattar de förtroendevalda.

1953 års kommunallag innehåller explicita stadganden om ansvar och skadeståndsskyldighet för förtroendevalda. I 42§ anges att om *"ansvar och skadeståndsskyldighet för ledamot av kommunstyrelsen, som vid fullgörandet av sitt uppdrag åsidosätter vad enligt lag eller författning, reglemente, särskild föreskrift eller uppdragets beskaffenhet honom åligger, gäller vad i allmän lag stadgas"*. Motivet till stadgandet är att påminna om det straffansvar och den skadeståndsskyldighet som ledamot av kommunstyrelsen är underkastad.[38] Lagrummet omfattar även ledamot av fakultativ nämnd och revisor.[39] Ledamöterna av de obligatoriska nämnderna reglerades huvudsakligen genom speciallagstiftning. Ansvarsfrågor för sådana nämndledamöter behandlades därför i respektive författning.[40] 1953 års kommunallag innehåller en bestämmelse om väckande av skadeståndstalan mot revisionsansvarig. I 66 § stadgas att talan ska väckas inom ett år från det fullmäktigesammanträde där revisionsberättelsen lades fram annars ska ansvarsfrihet anses beviljad i efterhand. Även om ansvarsfrihet beviljats kan talan föras på grund av brottslig handling såvida inte ansvarsfriheten uppenbarligen avsett även den. I förarbetena kommenteras detta lagrum mycket sparsamt. Det uttrycks endast att 66 § har sin motsvarighet i de äldre kommunallagarna och någon ändring i sak inte var avsedd.[41]

Efter *1930 års kommunallagsöversyn* återfanns uttryckliga stadganden om nämndledamöternas ansvar enligt allmän lag. Det stadgades att ansvar och skadeståndsskyldighet för försummelse i tjänsten följde av allmän lag. Det omfattande ämbetsansvaret, med ett efterföljande skadeståndsansvar, innebär att det är svårt att uttala sig om det fanns ett skadeståndsansvar vid sidan av det straffrättsliga. Efter 1930 års kommunallagsrevision återfinns bestämmelsen om väckande av talan mot revisionsansvarig som inte beviljas ansvarsfrihet i 5:6 vad gäller både regleringen av land och stad. Bestämmelsen är identisk i de båda regelverken. Där stadgas att kommunalstämma eller kommunalfull-

[37] Som nedan visas innehåller inte de äldre lagarna en direkt rättsgrund för ansvaret, endast en hänvisning till "allmän lag".
[38] Prop. 1953:210 s. 217 f. Lokutionen "allmän lag" avsåg dåvarande 6 och 25 kap. strafflagen, om ämbetsbrott och skadestånd, samt de skadeståndsrättsliga principer som utvecklats därur. Se SOU 1952:14 s. 192–195.
[39] Se 45 och 63 §§ i lagen. Även ledamot av drätselnämnd omfattades av stadgandet. Se 48 §.
[40] Ibland med direkt hänvisning till kommunallagen, varför den genom en omväg blir gällande i den obligatoriska nämnden. Se vidare Kaijser 1975 s. 273 f.
[41] Prop. 1953:210 s. 184–186 och 221.

mäktige ska besluta om framställd revisionsanmärkning ska förfalla, dvs. lämnas utan åtgärd, eller om laga åtgärd för bevarande av kommunens rätt ska vidtagas. Den "laga åtgärd" som avses kan inte gärna vara annat än väckande av skadeståndstalan. Om inte talan väcks inom ett år anses ansvarsfrihet beviljad i efterhand. Även om ansvarsfrihet beviljats kan talan föras på grund av brottslig handling såvida inte ansvarsfriheten uppenbarligen avsett även den handlingen. I propositionen till 5:6 KLL kommenteras bestämmelsen med endast en mening. Där sägs bl.a. att bestämmelsen har *"modifierats i anslutning till 86 § i aktiebolagslagen"*.[42] Motsvarande bestämmelse i KLS kommenteras inte alls i propositionen.[43] Uttalandet om 5:6 KLL är hämtat från det betänkande som föregår propositionens arbete. Betänkandet är dock mycket knapphändigt vad gäller dessa lagrum och de kommenteras inte ytterligare.[44]

1862 års kommunalförfattningar stadgade ett omfattande ansvar för nämndledamöterna.[45] 56 § KLL stadgar att alla ledamöter i kommunalnämnden ansvarar gemensamt för de medel nämnden haft under sin förvaltning. Ansvaret fortgår till dess kommunalstämman godkänner räkenskaperna. Ansvaret som stadgas är det s.k. garantiansvaret, ett solidariskt ersättningsansvar för täckande av uppkommen brist.[46] Bestämmelsen om väckande av skadeståndstalan mot revisionsansvarig fanns reglerad i 1862 års kommunallagar. Varken nämndledamöternas skadeståndsansvar eller kommunens möjligheter till väckande av skadeståndstalan kommenteras emellertid särskilt i förarbetena.[47]

Denna historiska genomgång av kommunalförfattningarna ger inget direkt svar på hur 9:17 i dagens kommunallag ska tolkas eller var rättsgrunden för skadeståndsansvaret återfinns. De ständiga hänvisningarna till föregående lagstiftning utmynnar i intet med 1862 års författningar och de knappa förarbeten som hör därtill. Det finns

[42] Prop. 1930:99 s. 192. 86 § 4 st. i 1910 års ABL (SFS 1910:88) hade följande utseende: *Utan hinder därav, att ansvarsfrihet beviljats, må sådan talan å förvaltningen, som grundas därpå, att styrelseledamot begått brottslig handling, kunna mot honom anställas, där ej ansvarsfriheten uppenbarligen avsett även den handlingen.* 5:6 KLL hade efter 1930 års revision samma innebörd.

[43] Se prop. 1930:99 s. 231.

[44] Se SOU 1928:2 s. 23 och 30. Intressant att notera är det faktum att utredaren Hammarskjöld, vars betänkande från 1928 till vissa delar ligger till grund för 1930 års lagrevision, ansåg det nödvändigt att göra vissa ändringar i regelverket så att det överensstämde med liknande bestämmelser i aktiebolagslagen. Revisionsinstitutet inom bolagsrätten hade tydligen betydelse för den kommunala revisionen. Lagstiftaren strävade efter att i viss mån harmonisera dessa två regelverk.

[45] Se t.ex. 56 § KLL.

[46] Se vidare avsnitt 11.4.2.2.

[47] Se vidare om 1862 års reform i kapitel 3.

överhuvudtaget ingen information om stadgandet, och motsvarande bestämmelse i äldre kommunallagar, förrän vid 1930 års kommunallagsöversyn. Där uttrycks i betänkandet att regeln modifierats i anslutning till motsvarande regel i aktiebolagslagen. Motivet till detta försök att i viss mån harmonisera kommunrevision med aktiebolagsrevision är oklart. Tanken var möjligen att revisionsinstituten, och därmed möjligen ansvarsreglerna, i aktiebolag och kommuner skulle gå hand i hand. Revisions- och ansvarsreglerna i KL och ABL kan därmed ha ett historiskt gemensamt förflutet.

Vad innebär den nu redovisade utveckling för tolkningen av 9:17 KL? De äldre kommunalrättsliga reglerna stadgade möjligheter till skadeståndstalan. Bortseende från garantiansvaret, som numera är avlägsnat, återfanns ingen direkt rättsgrund för de förtroendevaldas skadeståndsansvar i äldre kommunallagstiftning. Det är dock först i förarbetena till den nu gällande kommunallagen som grunden för ansvaret sägs vara oklar. Denna oklarhet torde försvinna genom detta studium av äldre kommunalrätt. Reglerna om ansvar och revision har i princip stått orörda genom reformerna och det är tydligt att kommunallagstiftningen bygger på ett skadeståndsansvar för de förtroendevalda. Detta framgick än klarare i äldre lagstiftning då det hänvisades till "allmän lag" i fråga om rättsgrunden för skadeståndsansvaret. Denna hänvisning, som nu är avlägsnad från KL, stadgar emellertid inte i sig själv en rättsgrund. Rättsgrunden fanns i allmän lag och stadgandet bör snarast betraktas som en påminnelse om gällande rätt. Ett avlägsnande av detta stadgande innebär därför ingen förändring av rättsläget. Den nu gällande kommunallagen torde även bygga på förekomsten av ett skadeståndsansvar. I annat fall blir konstruktionen med revisionsansvar och stadgandet i 9:17 KL obegripliga.

Frågan om rättsgrunden för skadeståndsansvaret får emellertid inte sin lösning via denna rättshistoriska studie. Den kommunalrättsliga regleringen innehåller därvidlag ingen sådan rättsgrundsskapande norm. Det betyder emellertid inte att problemet är olösligt. Kommunalrätten existerar inte i ett rättsligt vakuum och det finns därför anledning att söka rättsgrunden utanför de kommunalrättsliga författningarna.

En grund för skadeståndsansvar kan vara om förhållandet mellan kommunen och den förtroendevalde ses som ett slags avtals- eller avtalsliknande förhållande. Det som då ligger närmast till hands och som också diskuterats under lång tid är sysslomannaskapet.[48] Om den förtroendevalde, i det här avseendet, kan jämställas med en syssloman

[48] Denna diskussion redovisas i nästföljande avsnitt.

har han också ett långtgående skadeståndsansvar enligt 18:e kapitlet HB. Problemet har diskuterats tidigare i litteraturen. Riberdahl konstaterar att det enda som kan utgöra grund för skadeståndsansvar i det här fallet är om de förtroendevalda kan anses ha *sysslomannaansvar*. För egen del avvisar dock Riberdahl detta med motivet att olikheterna mellan sysslomannen och den förtroendevalde är för djupgående.[49]

Innan det är möjligt att undersöka om sysslomannareglerna kan användas i det här fallet är det nödvändigt att analysera förhållandet mellan kommunen och den förtroendevalde. Den rättsliga klassifikationen av förhållandet mellan de förtroendevalda och kommunen är en viktig fråga i sammanhanget och den ska därför behandlas i nästa avsnitt.

11.4. Förhållandet mellan kommun och de indirekt förtroendevalda

11.4.1. Allmänt

Att söka juridiskt karaktärisera förhållandet mellan de förtroendevalda och kommunen är ingen lätt uppgift.[50] Förhållandet är reglerat huvudsakligen av kommunallagen. Även andra offentligrättsliga normer är av betydelse. Förhållandet mellan kommun och förtroendevald är därför att beteckna som offentligrättsligt. Avsnittets syfte är främst att söka rättsligt karaktärisera det kommunala förtroendeuppdraget. Att detta diskuteras under skadeståndsansvaret är naturligt då diskussionen, framför allt i äldre doktrin, förts i samband med denna ansvarstyp. Diskussionen syftar ytterst till att finna den rättsliga grunden för de förtroendevaldas skadeståndsansvar.

Svaret på frågan om förtroendeuppdragets rättsliga innehåll låter sig inte så lätt spåras. Problemet leder till en rad ytterligare frågor. Föreligger något slags avtalsförhållande och i så fall vilken typ och vad får det för rättsverkningar? Ska det kommunala förtroendeuppdraget betraktas som en särskild typ av förhållande, endast reglerat av offentligrättsliga regler? Dessa frågor har i viss mån diskuterats i den rättsvetenskapliga doktrinen. Diskussionen fördes i princip under seklets första sex decennier för att sedan klinga av. Något slutgiltigt svar på frågorna har ännu inte framkommit. I moderna rättskällor hävdas vanligen att rättsläget är oklart.[51]

[49] Riberdahl 1979 s. 132 f.
[50] Fortfarande är det de indirekt förtroendevalda som avses.
[51] Se exempelvis prop. 1990/91:117 s. 223 och Björkman/Riberdahl 1997 s. 141.

Klart är att de förtroendevalda inte ska betraktas som arbetstagare. Skillnaderna mellan dessa två kategorier är för långtgående och det har aldrig i doktrinen hävdats att de kommunala tjänstemännen och de förtroendevalda är på något sätt likställda. Förhållandet är det motsatta. Det poängteras att det är en grundläggande skillnad mellan tjänstemännens och de förtroendevaldas ställning. Denna skillnad är också en av grundbultarna i den kommunala organisationen. De förtroendevaldas verksamhet anses grundad på mandat från väljarna medan tjänstemännens grundas på antingen delegation från de förtroendevalda eller direkt på anställningsavtalet. När Adlercreutz i sin framställning om arbetstagarbegreppet fastställer att det sedan *"gammalt gäller att innehavare av förtroendeuppdrag icke räknas som arbetstagare"* har han en gedigen grund att stå på.[52]

Skulle man då kunna tänka sig att innehavare av uppdrag i kommunala nämnder rättsligt sett ligger någonstans "mitt emellan" tjänsteman och fullmäktigeledamot? Det borde i så fall vara ett slags uppdragsförhållande som åtminstone i viss utsträckning regleras av andra regler än de i KL angivna.

Att arbetstagarförhållandet är uteslutet är ett steg framåt men frågan kvarstår; hur karaktärisera de förtroendevaldas ställning? Inom den privaträttsliga litteraturen är frågan relativt oproblematisk och tämligen sällan diskuterad. Innehavare av offentliga förtroendeuppdrag anses inom privaträtten vanligen ha en ställning såsom *syssloman*.[53] Denna uppfattning delas dock inte av företrädare från andra rättsområden. Offentligrättslig doktrin accepterar inte denna kategorisering av förtroendeuppdraget. Där hävdas vanligen att man inte kan föra in de förtroendevaldas ställning under en privaträttslig rättsfigur. Det offentliga förtroendeuppdraget ska därför betraktas som en unik rättsfigur.[54] Dessa två ståndpunkter måste granskas närmare eftersom frågan är central i sammanhanget. Innan det görs är det lämpligt att kort redogöra för de båda uppdragsförhållandena för att lättare kunna se skillnader och likheter.

11.4.2. Om sysslomannaskapet och de förtroendevalda

11.4.2.1. Inledning

Sysslomannaskapet är ett begrepp med gamla privaträttsliga anor. Inom den romerska rätten förekom begreppet. Där under beteckningen

[52] Adlercreutz 1964 s. 156 f. och där gjorda hänvisningar
[53] Se exempelvis Adlercreutz 1964 s. 156 f.
[54] Se Kaijser/Riberdahl 1983 s. 581. Se även Modeen 1962 s. 74 f.

mandatum. I utländsk rätt används ofta termen mandat.[55] Enkelt uttryckt är sysslomannen en uppdragstagare som utför ett uppdrag åt huvudmannen.[56]

Sysslomannaskapet har en rad kännetecken. I juridiska ordböcker anges att en syssloman är en person som enligt avtal har i uppdrag att sköta annans ekonomiska eller rättsliga angelägenheter.[57] Inom doktrinen betonas ofta att ett av sysslomannaskapets främsta kännetecken är att det går ut på rättshandlande eller andra tjänster av viss högre kvalitet.[58] Den typiske sysslomannen sägs ofta vara en advokat som åtagit sig att föra huvudmannens talan i domstol. Betoningen av tjänstens högre kvalitet är viktig då det är en väsentlig faktor som skiljer sysslomannen från annan uppdragstagare. Den som endast utför enklare tjänster kan aldrig betraktas som syssloman. En annan viktig faktor är sysslomannens självständighet. I princip ska avtalet ha det utseendet att uppgiften som ska utföras är väldefinierad men själva utförandet ligger i sysslomannens händer. Med den friheten följer också ett omfattande ansvar. Sysslomannen är skyldig att ersätta den skada han orsakar huvudmannen vid uppsåt eller vårdslöshet. Eftersom det är en privaträttslig figur är avtalet frivilligt. Den potentiella sysslomannen kan inte tvingas att acceptera uppdraget och huvudmannen kan välja vilken person som helst till syssloman. Kännetecknande är det ömsesidiga förtroendet mellan parterna. Om sysslomannen inte längre åtnjuter huvudmannens förtroende kan huvudmannen säga upp avtalet. Det krävs dock att särskilda objektiva omständigheter föreligger.[59] Huvudmannens egen subjektiva uppfattning är inte tillräcklig, i så fall skulle sysslomannen sakna all trygghet i avtalssituationen. Den huvudman som bryter avtalet utan objektiva skäl riskerar skadeståndsskyldighet. Om sysslomannen finner att han inte har möjlighet att fullfölja uppdraget kan han avsäga sig detta. Även där krävs objektiva skäl för att inte skadeståndsskyldighet ska inträda.

[55] Malmström s. 78, t.ex. den engelska termen *bank mandate* översätts i juridiska ordböcker med *bankfullmakt*. Se även Hellner 1993 s. 22.
[56] Andra termer, som inte används särskilt ofta, är *mandatarie* (syssloman) och *mandant* (huvudman), se Malmström s. 78.
[57] Juridikens termer s. 216.
[58] Adlercreutz 1964 s. 156.
[59] Det beror emellertid även på om avtalet avser visst uppdrag, viss tidsrymd eller gäller tills vidare. Det sistnämnda torde kunna sägas upp i princip när som helst utan att skadeståndsskyldighet inträder. Det är då inte fråga om uppsägning i förtid. Se Hellner 1993 s. 148 f.

11.4.2.2. Äldre doktrin

I äldre doktrin har det ansetts att den förtroendevalde i kommunen var att betrakta som en syssloman. Främsta förespråkare för denna uppfattning var H. Sundberg och C. G. Hammarskjöld.[60] De ansåg att de förtroendevalda hade en ställning som var att jämställa med en syssloman och därför gällde ett omfattande skadeståndsansvar för dessa.

> Herlitz diskuterar den rättsliga karaktären av riksdagsmannauppdraget och konstaterar att det idag[61] inte kan jämställas med ett privaträttsligt förhållande. I äldre tid hade synen på uppdraget varit att väljarna utgjorde uppdragsgivare (huvudmän) och den valde uppdragstagare (syssloman). Den rättsliga utvecklingen innebar dock, menar Herlitz, att detta inte överensstämmer med verkligheten främst av två skäl. Det första är att väljarna inte kan bestämma uppdragets innehåll. Riksdagsmannen har inga rättsliga förpliktelser mot väljarna. Han behöver t.ex. inte följa sina vallöften. Denna rätt för huvudmannen att bestämma uppdragets innehåll är ett nödvändigt element i det privaträttsliga förhållandet som uppenbarligen saknas hos riksdagsmannauppdraget. Det andra skälet är att riksdagsmannen inte kan binda väljarna med sina handlingar vilket är typiskt för ett privaträttsligt förhållande. Riksdagen beslutar genom majoritetsbeslut och den enskilde riksdagsmannen har därigenom en högst begränsad makt.[62] Enligt Herlitz visar dessa två exempel att riksdagsmannauppdraget inte kan jämställas med ett privaträttsligt uppdrag.[63]

Vid tiden för 1862 års kommunallagars tillkomst hade de förtroendevalda på landsbygden direkt hand om de kommunala medlen. För dessa ansåg Sundberg att reglerna i HB:s 18:e kapitel var gällande då de förtroendevalda *"hava en med sysslomännen i mycket likartad ställning"*.[64] Nämnda kapitel innehåller ett lagrum som reglerar det fall då sysslomannen orsakat huvudmannen skada. I 18:4 HB anges att om sysslomannen är *"av försummelse, eller svek, vållande till skadan; plikte då han"*. För detta avtalsförhållande finns alltså stadgat ett skadeståndsansvar för den vållande sysslomannen och detta skulle, enligt Sundberg, också gälla de förtroendevalda i kommunen, åtminstone på landsbygden.

1862 års kommunalförfattningar, som var gällande då Sundberg

[60] Notera att det finns två Hammarskjöld. Hj. Hammarskjöld och C.G. Hammarskjöld.
[61] "idag" är 1956.
[62] Det går att argumentera häremot. En bolagsstyrelse använder också en kollektiv beslutsform varför den enskilde styrelseledamotens makt är begränsad. De betraktas trots det som privaträttsliga uppdragstagare, sysslomän.
[63] Se Herlitz 1956 s. 62–65.
[64] Sundberg 1933 s. 345.

skrev sin artikel, stadgar ett garantiansvar för vissa förtroendevalda inom den kommunala förvaltningen. 56 § lag om kommunalstyrelse på landet (KLL) säger att alla ledamöter i kommunalnämnden ansvarar gemensamt för de medel nämnden haft under sin förvaltning. Ansvaret fortgår till dess kommunalstämman godkänner räkenskaperna.[65] Liknande bestämmelser återfanns i kyrkostämmoförordningen, dessa reglerade kyrko- och skolrådsledamöternas ansvar. För övriga förtroendevalda inom kommunalförvaltning fanns inga föreskrifter om ansvar. Bristen på reglerat ansvar innebar dock inte att ansvaret var obefintligt, alla kommunallagarna innehöll en bestämmelse om ansvar och ansvarsfrihet för nämnderna. Till exempel innehåller 66 § KLL följande bestämmelse: *"Utan hinder av att ansvarsfrihet beviljats må talan föras på grund av brottslig handling, där ej ansvarsfriheten uppenbarligen avsett även den handlingen"*.[66] Bestämmelsen förutsätter att ansvarsfriheten i första hand gäller det privaträttsliga ansvaret och i andra hand det straffrättsliga.[67] Det privaträttsliga ansvar som då åsyftas kan, menar Sundberg, *"icke gärna vara annat än den allmänna lagens sysslomannaansvar, reglerat i 18 kap. handelsbalken"*.[68]

Hammarskjöld, som var samtida med Sundberg, utredde kommunallagarna inför 1930 års kommunallagsöversyn. Det hammarskjöldska förslaget innehöll bland annat bestämmelser om ansvar för ledamöter i kommunalnämnd. Dessa bestämmelser, som också skulle tillämpas på personer utsedda för särskilda förvaltningsbestyr, innebar att den som genom att överträda kommunallagen eller särskilt givna föreskrifter, uppsåtligen eller av vårdslöshet tillfogade kommunen skada skulle bli skyldig att ersätta skadan. Detta skulle gälla vid sidan av det ansvar som fanns enligt allmän lag, det vill säga det straffrättsliga ansvaret.[69] Förslaget var ett försök att lagfästa och tydliggöra de förtroendevaldas ansvar.

Den huvudsakliga invändningen mot Hammarskjölds förslag om utökat skadeståndsansvar var den dåvarande strafflagens existens. Det

[65] Se den historiska genomgången av ansvarsreglerna i avsnitt 11.3.3.
[66] Jfr 9:17 st. KL.
[67] Termerna "straffrättsligt" och "privaträttsligt" skadeståndsansvar används av Sundberg. Med det avses skadeståndsansvaret vid brott samt då brott inte föreligger.
[68] Sundberg 1933 s. 343 och 346. Kaijser motsätter sig senare Sundbergs resonemang och menar att det relevanta lagrummet i kommunallagen visserligen förutsätter ett civilrättsligt skadeståndsansvar vid sidan av det som följer på det straffrättsliga ansvaret men att det troligen tillkommit genom ett förbiseende från lagstiftarens sida. Kaijser 1963 s. 221 f. Frukten av detta "förbiseende" har överlevt flera stora kommunallagsreformer och återfinns i den nu gällande kommunallagen.
[69] SOU 1928:2 s. 68.

ämbetsbrott som reglerades däri innebar att den förtroendevalde som åsamkade kommunen skada genom överträdelse av lag eller särskilt givna föreskrifter ådrog sig straffansvar. Enligt allmänna rättsregler grundade brottet skadeståndsskyldighet och det var därför, enligt departementschefen, överflödigt att införa de nya ansvarsreglerna i kommunallagen.[70] De kommunala förtroendevalda var redan skyldiga att ersätta den skada som uppkom när de bröt mot lagar eller föreskrifter.[71] Det omfattande tjänstefelsansvar, med vidhängande skadeståndsansvar, som då fanns innebar att det hammarskjöldska förslaget avvisades. Det omfattande tjänstefelsansvaret, med vidhängande skadeståndsansvar, ansågs vara nog.[72]

Sundbergs och Hammarskjölds uppfattningar kan i vissa avseenden påstås vara ålderdomliga och förlegade. Sundberg står dock fast vid sysslomannaansvarets existens även i senare framställningar. I sina omfattande verk angående kommunalrätten hävdar han så sent som 1964 att sysslomannaansvaret är en realitet. Sundberg menar att om inte sysslomannaansvaret fanns skulle fullmäktiges ställningstagande och beslut om ansvarsfrihet vara meningslösa. Han hävdar vidare att den kommunala revisionen avser den ekonomiska förvaltningen och den är därför till sin konstruktion av samma typ som den revision som förekommer inom aktiebolag, ekonomiska föreningar m.m. Nämndledamöterna fungerar därför i detta avseende som styrelseledamöterna i sådana sammanslutningar. Deras ansvar är därför, enligt Sundberg, ett sysslomannaansvar. [73]

En sammanfattning av Sundbergs resonemang visar att det vid 1900-talets början fanns tre olika typer av ansvar för kommunala förtroendevalda:[74]

1. Det särskilda garantiansvaret som var stadgat i kommunallagarna och gällde för ledamöter av kommunalnämnd, kyrkoråd och skolråd.
2. Det straffrättsliga ansvaret enligt den dåvarande strafflagen som gällde för samtliga ledamöter.
3. Sysslomannaansvar som regleras i 18 kap. HB och gällde för samtliga nämndledamöter inom kommunen.

I den nuvarande kommunallagen finns inget garantiansvar för de förtroendevalda men på övriga punkter förtjänar Sundbergs genomgång av

[70] Prop. 1930:99 s. 164 f.
[71] Sundberg 1933 s. 343 f.
[72] Detta medförde att när tjänstefelet avkriminaliserades uppstod ett område där det var oklart vilket ansvar en förtroendevald hade. Det område som tidigare var kriminaliserat framstod nu som oreglerat. Se t.ex. Riberdahl 1979 s. 132. Se den tidigare diskussionen i avsnitt 11.3.
[73] Se Sundberg 1964 s. 422.
[74] Sundberg 1933 s. 348.

ansvarssystemet vårt intresse än idag. Strafflagen har ersatts av brottsbalken men funktionen är i princip densamma. Liksom tidigare strafflagen ger brottsbalken särskilda regler för förtroendevalda.

Det finska kommunsystemet liknar till viss del det svenska. Modeen har i sin framställning om det kommunala förtroendeuppdraget i Finland berört frågan om de förtroendevaldas sysslomannaansvar. Han hävdar att eftersom *"kommunal förtroendeman eller tjänsteinnehavare icke står i civil- utan i offentligrättsligt förhållande till kommunen, kan deras revisionsansvar ej heller betecknas som civilrättsligt sysslomannaansvar"*.[75] Han kommenterar inte ytterligare frågan om sysslomannansvar. Hans invändning mot sysslomannaansvaret och avståndet mellan civilrätt och offentlig rätt är även ett vanligt argument i den svenska diskussionen.[76]

I den äldre doktrinen var uppfattningen om sysslomannaansvarets relevans för det kommunala förtroendeuppdraget inte särskilt omdiskuterad. Sundbergs och Hammarskjölds uppfattningar står i stort sett oemotsagda.[77] Det har sin förklaring i att diskussionen i princip endast är av teoretiskt intresse då ämbetsansvaret var så omfattande. Detta straffrättsliga ansvar med vidhängande skadeståndsansvar innebar att diskussionen om sysslomannaansvaret främst var av akademiskt intresse.

11.4.2.3. Modern doktrin och förarbeten

Diskussionen om sysslomannaansvaret har även förts i modern doktrin och berörts i lagförarbeten. Nedan följer en översiktlig redovisning av denna diskussion.

Förarbeten till SKL ger varken stöd för eller emot sysslomannaansvar för förtroendevalda. Anledningen till att detta förbigås torde kunna förklaras med det rådande rättsläget vid tidpunkten då förarbetena skrevs. Propositionen är daterad 1972 och då var det omfattande tjänstefelsansvaret ännu inte avskaffat. Det fanns därför inget behov av särskilda ansvarsregler för förtroendevalda. De flesta försummelser var redan belagda med skadeståndsansvar.[78] Förarbetena till 1972 års skadeståndslag ger följaktligen ingen ledning i den här frågan.

[75] Modeen 1962 s. 371 f. Att de förtroendevalda verkade under ett skadeståndsansvar var emellertid i finsk rätt klarlagt. För Modeen var det fråga om att klassificera detta ansvar. Modeen menade att det var att beteckna som ett förvaltningsrättsligt skadeståndsansvar, främst för att det prövades av förvaltningsdomstol.
[76] För ytterligare diskussion kring det finska systemet se avsnitt 4.4.
[77] Även Kaijser menar att tanken om sysslomannaansvaret ligger till grund för revisionsreglerna i 1862 års reform. Se Kaijser 1959, s. 29.
[78] Se Kaijser/Riberdahl 1983 s. 577

Ämbetsansvarskommitten, som särskilt utredde ansvarsfrågor för bland annat förtroendevalda, menade att en avkriminalisering av tjänstefelet leder till att skadeståndsansvaret blir begränsat. Uttalandet gjordes före avkriminaliseringen och kommittén förordade att åtskilliga av de gärningar som kunde beivras som tjänstefel inte skulle vara knutna till skadeståndsansvar.[79] Det uttalades inget om existensen av ett skadeståndsansvar vid sidan av det straffrättsliga.

I förarbetena till församlingsstyrelselagen finns ett uttalande om skadeståndsansvaret. Där sägs att det får *"anses tveksamt om ett sådant ansvar föreligger. Att här falla tillbaka på handelsbalkens regler om sysslomän för att få en grund för ansvar skulle uppfattas som främmande för det nuvarande kommunala förtroendemannasystemet och är därför inte realistiskt."*.[80] Uttalandet ger ingen egentlig ledning i frågan, det pekar dock mot att skadestånd som inte föregåtts av brott inte existerar för de förtroendevalda. Detta torde dock vara det mest klargörande förarbetsuttalandet som står finna angående syslomannaansvarets tillämplighet.[81]

Adlercreutz diskuterar förtroendeuppdragets karaktär i sin framställning om arbetstagarbegreppet. Han menar att gränsen mellan det offentliga förtroendeuppdraget och arbetsavtalet har blivit mindre tydlig då ekonomisk ersättning utgår för det förstnämnda. Det är ofta så, hävdar Adlercreutz, att en syssla kan utföras antingen av en anställd funktionär eller av en förtroendeman och att det kan förefalla ovidkommande vad som är grunden för rättsförhållandet då de förhållanden som arbetet utförs under till stor del liknar det som ingår i ett arbetstagarförhållande. [82]

I kommentaren till 1953 års KL diskuterar Kaijser sysslomannaansvarets tillämplighet på det kommunala förtroendeuppdraget. Med förändringen av skadeståndslagstiftningen som bakgrund konstaterar Kaijser följande: *"Trots att ingenting härom sägs i motiven till skadeståndslagen vill det förefalla som om reglerna i denna lag definitivt klargör att sysslomannareglerna bortsett från 18:3 sista punkten ("utan det vises, att det honom till nytta använt är") inte är tillämpliga på kommunala förhållanden."*[83] Det sägs inget vidare om sysslomannareglerna och de förtroendevaldas skadeståndsskyldighet. På vilken grund

[79] SOU 1972:1 s. 185, SOU 1969:20 78 f
[80] Prop. 1982/83:19 s. 201
[81] Det är dock inte ett förarbete till kommunallagen och rättskällevärdet kan därför diskuteras. Systemet med förtroendevalda lekmän är emellertid likartat.
[82] Adlercreutz 1964 s. 156–160.
[83] Kaijser 1975 s. 261.

Kaijser drar denna slutsats redovisas inte. Tydligt är att även Kaijser menade att sysslomannareglerna, åtminstone till viss del, hade relevans.

I kommentaren till 1977 års KL diskuteras problemet med de förtroendevaldas skadeståndsansvar. Enligt Kaijser/Riberdahl råder oklarhet om de förtroendevalda har något skadeståndsansvar vid sidan av det som är kopplat till det straffrättsliga ansvaret. De avvisar dock, med stöd av förarbetena till församlingsstyrelselagen, tanken på att de förtroendevalda har sysslomannaansvar.[84] Frågan har granskats närmare av Riberdahl. Han menar att det är svårt att finna någon grund för att hävda ansvar för ren förmögenhetsskada som ej föregåtts av brott.[85] Det är också tveksamt, menar Riberdahl, om de förtroendevalda kan anses ha sysslomannaansvar. Skillnaderna mellan ett förtroendeuppdrag inom kommunen och ett sysslomannauppdrag är för stora.[86]

Då tjänstefelsbrottet avskaffades 1976 uppstod en diskussion om följderna av detta och förhållandet mellan skadeståndslag och brottsbalk.[87] Diskussionen hade även betydelse för det kommunala revisionsinstitutet. I en artikel i Förvaltningsrättslig tidskrift belyser Riberdahl revisionsansvaret efter ansvarsreformen. Riberdahl konstaterar att kommunens skadeståndsansvar vidgats genom 1972 års skadeståndslag och att tjänstemän och förtroendevalda i större utsträckning än tidigare kan orsaka kommunen ekonomisk förlust till följd av skadeståndsansvaret. Han säger vidare att det är klart att tjänstemännens ansvar minskat betydligt genom regeln i 4:1 SKL och att denna regel enligt motiven även ska tillämpas på förtroendevalda.[88] Före ansvarsreformen omfattade tjänstefelet praktiskt taget samtliga gärningar och underlåtenheter som kunde uppkomma i kommunal förvaltning. Den som dömdes för tjänstefel kunde också drabbas av skadestånd till följd av brottet oavsett typ av skada han orsakat. En följd av avkriminaliseringen är att skadeståndsansvaret p.g.a. brott minskar. För tjänstemännen ersätts tjänsteansvaret med disciplinansvar enligt kollektivavtal. Riberdahl menar att för de förtroendevalda minskar straffansvaret utan att ersätts med någon annan form av juridiskt ansvar.[89]

Riberdahl konstaterar att genom 1977 års kommunallag har förvaltningsrevisionen ökat i betydelse utan att revisionsinstitutet i sak förändrats. Revisionen lämpar sig därför mindre väl att ersätta det minskade tjänsteansvaret. Förvaltningsrevisionen går enligt Riberdahl

[84] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 581.
[85] Riberdahl 1979 s. 130–138.
[86] Riberdahl 1979 s. 134 f.
[87] För en närmare diskussion om tjänsteansvarsreformen se avsnitt 10.2.1.
[88] Riberdahl 1976 s. 237.
[89] Se Riberdahl 1976 s. 237–239.

ut på att främja effektiviteten i förvaltningen och inte att jaga olagligheter. Han betonar dock att revisionen har andra uppgifter än förvaltningsrevision och granskandet av lagligheten är en av dessa. Det finns således inget hinder att revisionsansvaret används för markerandet av missnöje från fullmäktiges sida och fullmäktige kan även uttala sig ifråga om olagligheter i förvaltningen. Rättsverkningarna är dock, till följd av ansvarsreformen, mycket begränsade enligt Riberdahl.[90]

Även Warnling-Nerep har kommenterat problemet. Hon konstaterar att *"det får alltjämt anses oklart, om ett personligt skadeståndsansvar kan utkrävas för andra ekonomiska förluster än sådana som har uppkommit i samband med brott"*.[91]

I sin framställning om det kommunala förtroendeuppdraget pekar Björkman/Riberdahl på oklarheterna kring de förtroendevaldas personliga skadeståndsansvar. Eftersom KL saknar regler som stadgar skadeståndsansvar mot kommunen är det svårt att finna en grund för ett sådant ansvar. Det uttrycks att det *"är svårt att dra analogier till sysslomannareglerna i handelsbalken"*.[92]

Inom skadeståndsrättslig doktrin har uppfattningen framförts att det är orimligt att förtroendevalda inte har skadeståndsansvar vid sidan av det som är kopplat till brott. Bengtsson menar att de förtroendevalda traditionellt har ansetts ha ett sysslomannaansvar vid sidan av det straffrättsliga. 1972 års skadeståndslag innebär ingen förändring för förutsättningarna för skadestånd i kontraktsförhållanden. I annat fall skulle de förtroendevaldas skadeståndsansvar helt falla bort efter tjänstefelets borttagande och detta är, enligt Bengtsson, ett orimligt resultat som verkar gå helt utanför lagstiftarens intentioner.[93] Bengtsson uttalar sig inte om sysslomannaansvarets existens utan endast om det orimliga i avsaknaden av skadeståndsansvar.

Diskussionen under senare tid har i den kommunalrättsliga doktrinen präglats av uppfattningen att det inte finns ett skadeståndsansvar eller att det i vart fall är mycket oklart. Problemet att finna den rättsliga grunden kvarstår därför och sysslomannaansvaret avvisas gång på gång. Ämbetsansvarskommitten verkade vara av den uppfattningen att inget skadeståndsansvar för förtroendevalda skulle finnas vid sidan av det som följde av brott. Om detta skulle vara gällande rätt är det dock märkligt att inte KL:s regler om skadestånd utmönstrades vid 1991 års reformarbete.

[90] Riberdahl 1976 s. 245 f.
[91] Warnling-Nerep 1995 s. 477.
[92] Björkman/Riberdahl 1997 s. 141.
[93] Bengtsson 1978 s. 233.

11.4.2.4. De indirekt förtroendevalda och sysslomannaskapet, en jämförelse

De två föregående avsnittens genomgångar av sysslomannaansvarets tillämplighet i kommunala sammanhang kan inte sägas ge en klar lösning på problemet. Uttalandena i litteraturen är motsägelsefulla och åsikterna delade. Även av lagförarbetena framkommer olika syn i frågan. För att här kunna göra en bedömning av sysslomannaansvarets tillämplighet på de förtroendevalda krävs att en jämförelse görs mellan sysslomannaskapet och förtroendeuppdraget. Detta avsnitt avser att besvara frågan om likheterna är så stora att sysslomannaansvaret kan tillämpas.

Sysslomannaavtalet har behandlats av olika författare i doktrinen. I sin framställning om olika avtalstyper behandlar Bengtsson sysslomannaskapet. Kännetecknande för detta, menar Bengtsson, är att det handlar om ett avtal mellan huvudman och syssloman där den senare ska utföra tjänster av viss kvalitet, exempelvis rättshandlingar, för huvudmannens räkning.[94]

Malmström beskriver sysslomannaskapet i princip på samma sätt som Bengtsson. Malmström framhåller särskilt två skyldigheter för sysslomannen. Den första är att han är skyldig att ägna omsorg åt utförandet av vad han åtagit sig. Den andra skyldigheten är att sysslomannen ska redovisa t.ex. om han mottagit pengar för huvudmannens räkning.[95]

Hellner använder i princip inte begreppet "sysslomannaskap". I sin framställning om särskilda avtal behandlar han personliga uppdrag som en underavdelning till immateriella tjänster. Hellner menar dock att 18 kap. HB *"Om sysslomän eller ombudsmän"* är direkt tillämpligt på personliga uppdrag.[96] Han betonar vidare att det finns särlagstiftning som kan uppfattas som reglerande olika typer av sysslomannaskap, t.ex. kommissionslagstiftning och associationsrättslig lagstiftning rörande styrelseledamöter och revisorer.[97]

Ur doktrinen kan utläsas att sysslomannaskapet har kännetecknande drag. Dessa torde i princip vara gemensamma för olika författare även

[94] Bengtsson 1976 s. 149 f.
[95] Malmström s. 78 f.
[96] Hellner menar att reglerna kring sysslomannaskapet är föråldrade och ger liten ledning då flertalet av dagens rättsfrågor ska lösas. Se Hellner 1993 s. 14 f. och 194. I det här sammanhanget är emellertid en diskussion kring sysslomannaskapet av värde då frågan är om det överhuvudtaget existerar ett skadeståndsansvar för de förtroendevalda. Diskussionen är således mycket grundläggande. För att sedan närmare lösa frågor kring exempelvis ersättningens storlek och fördelning av ansvar räcker inte 18 kap. HB. Rättsreglerna måste då hämtas från annat håll.
[97] Hellner 1993 s. 196 f.

om vissa egenskaper ibland framhålls framför andra. Det finns emellertid ingen anledning i det här sammanhanget att söka värdera dessa egenskaper och se vilka som är av störst vikt. En grundläggande beskrivning av sysslomannaskapet kan ha följande utseende.[98]

1. Det råder ett förtroendeförhållande mellan parterna. Sysslomannen har ofta fått uppdraget för att huvudmannen hyser ett särskilt förtroende för honom. Det är ett viktigt faktum vilket också gör uppdraget till ett personligt uppdrag.[99]
2. Med uppdraget följer en rätt för sysslomannen att företa rättshandlingar för huvudmannens räkning. Dessa blir då bindande för huvudmannen. Sysslomannen ska således ha behörighet och befogenhet att företräda huvudmannen och i övrigt viss självständighet.
3. Uppdraget kan återkallas i förtid av huvudmannen utan att skadeståndsskyldighet riskeras om det finns objektiva skäl som gör att sysslomannen kan sägas ha förbrukat sitt förtroende. Det faktum att uppdraget bygger på förtroende för sysslomannen innebär dock att kravet på objektiva skäl sätts lågt.[100]
4. Sysslomannen kan inte tvingas att fullgöra uppdraget om han har goda skäl att avstå, till exempel sjukdom eller eget arbete. Liksom vid förtida uppsägning från huvudmannen krävs dock objektivt godtagbara skäl. I vissa fall kan en verklig skyldighet för sysslomannen att slutföra uppdraget föreligga, exempelvis kan en läkare inte lämna en patient utan att tillse att annan läkare åtar sig fallet.[101]
5. Avtalet ska avse tjänster av viss högre kvalitet. Det kan således inte vara fråga om osjälvständigt utförda uppgifter av enklare slag. Detta är ett viktigt faktum som skiljer sysslomannen från arbetstagaren.

[98] Se Bengtsson 1976 s. 149–175 och Malmström s. 78f. Bengtsson uppställer en lista på kännetecknande drag medan Malmström i allmänna ordalag diskuterar sysslomannaskapet.

[99] Hellner skiljer på personliga uppdrag där förtroendet är en väsentlig faktor och där sysslomannareglerna är tillämpliga och företagsuppdrag där uppdragstagaren är ett näringsdrivande företag och avtalet standardiserat. I det senare fallet är vanligen uppdragstagaren (företaget) den starkare avtalsparten medan vid ett sysslomannaavtal uppdragstagaren är jämlik eller svagare än huvudmannen. Bl.a. detta leder till att andra regler i vissa delar gäller vid ett företagsuppdrag. Det är dock väsentligt att komma ihåg att gränsen är otydlig. Exempelvis kan ett konsultuppdrag utföras av en enskild konsult eller ett konsultföretag. Se vidare Hellner 1993 s. 194 f.

[100] Sysslomannaavtal som gäller tills vidare torde kunna sägas upp när som helst utan ersättningsskyldighet. Se Hellner 1993 s. 197 f.

[101] Se Hellner 1993 198 f.

6. Sysslomannen verkar under en relativt långtgående omsorgsplikt vilken bl.a. innebär att han måste utföra uppdraget efter bästa förmåga och tillvarata huvudmannens intressen. Omsorgsplikten kan sägas vara subjektiv och beroende av sysslomannens egna egenskaper.[102]
7. Redovisningsskyldighet åligger sysslomannen i vad han för huvudmannen mottagit eller genomfört. Exempelvis kan sysslomannen fått pengar eller genomfört rättshandlingar och detta ska då redovisas. Efter att sysslomannen redovisat har huvudmannen möjlighet att anmärka mot denna redovisning och resa krav på ersättning för uppkommen skada eller brist.[103]

Dessa redovisade sju punkter utgör en grundläggande beskrivning av sysslomannaskapet. Vilka likheter finns då mellan sysslomannaskapet och den förtroendevaldes förhållande till kommunen?

Punkt 1 säger att det råder ett förtroendeförhållande mellan parterna och detsamma kan sägas råda mellan den förtroendevalde och fullmäktige.[104] Den förtroendevalde utses av kommunfullmäktige och ansvarar inför denna församling. Den förtroendevalde i nämnden kan då i detta hänseende ses som syssloman och fullmäktige, som kommunens beslutande organ, ses som huvudman.[105]

Punkt 2 säger att sysslomannen har rätt att företa rättshandlingar för huvudmannens räkning vilka också blir bindande för huvudmannen. Att de förtroendevalda också har rätt att binda kommunen med sina rättshandlingar är självklart. Fanns inte denna rätt skulle hela den kommunala verksamheten avstanna. Sysslomannen och den förtroendevalde är även på denna punkt lika.[106] I styrelsens fall är det extra tydligt. Enligt 6:6 KL är det styrelsen som representerar kommunen i domstol. Detta är en typisk sysslomannauppgift.

Punkt 3 säger att uppdraget kan återkallas av huvudmannen om sysslomannen objektivt sett har förbrukat sitt förtroende. 4:10 KL stadgar att fullmäktige kan återkalla uppdraget för den förtroendevalde som nekats ansvarsfrihet eller begått grova brott. Kommunen har alltså samma rätt som huvudmannen att återkalla uppdraget då förtroendet inte längre finns. Varken kommunen eller huvudmannen kan återkalla uppdraget på vilka grunder som helst. Förtroendet ska *objektivt* sett vara förbrukat. En invändning kan dock göras här. Det finns

[102] Sysslomannen har fått uppdraget p.g.a. sina förtjänster och är då skyldig att utnyttja dessa.
[103] Detta framkommer även av 18:1 och 18:9 HB.
[104] Det är fortfarande de indirekt förtroendevalda som diskuteras.
[105] Se Riberdahl 1979 s. 134.
[106] Riberdahl 1979 s. 134.

inga explicita materiella regler för under vilka förutsättningar ansvarsfrihet ska vägras. Det formella kravet för att kunna entlediga nämndledamot är endast att fullmäktige vägrat ansvarsfrihet. Fullmäktige torde därvidlag ha ett omfattande utrymme för egna bedömningar. Den förtroendevalde har på så vis en mer osäker ställning än sysslomannen.[107]

Punkt 4 säger att sysslomannen har rätt att avsäga sig uppdraget i förtid om han har goda skäl för detta, till exempel sjukdom eller egen omfattande verksamhet. Den förtroendevalde har i praktiken samma rätt att avsäga sig uppdraget. 4:9 KL stadgar att fullmäktige skall befria en förtroendevald från uppdraget när han så önskar om det inte finns särskilda skäl. Det finns visserligen en grundläggande skyldighet att ta emot uppdraget men enligt propositionen innebär den nya regeln att denna skyldighet i praktiken försvinner.[108]

Punkt 5 där kravet på tjänsternas kvalitet återfinns är uppfyllt i de förtroendevaldas fall. Ansvaret för den löpande förvaltningen ligger på nämndnivå men de faktiska åtgärderna vidtas vanligen av tjänstemännen. De enklare sysslorna är således delegerade till en lägre nivå. Nämndens verksamhet består huvudsakligen av kvalificerat beslutsfattande av högre kvalitet.

Punkt 6 som säger att sysslomannen verkar under omsorgsplikt är svårare att omsätta på de förtroendevalda. Omfattningen av den förtroendevaldes plikt är oklar och rättsregler saknas i stor utsträckning.

Slutligen punkt 7 där redovisningsskyldigheten återfinns. Den förtroendevalda är redovisningsskyldig inför huvudmannen, kommunfullmäktige. Detta framgår bl.a. av 9:4 KL där det stadgas att *"den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget får inte"* bl.a. vara kommunrevisor. Begreppet "redovisningsskyldig" används således i det kommunalrättsliga regelverket och innefattar bl.a. de indirekt förtroendevalda.[109]

Jämförelsen visar att likheterna mellan sysslomannaskapet och den förtroendevaldes ställning är stora. En grundläggande olikhet är emellertid att den förtroendevaldes ställning är offentligrättsligt reglerad.

[107] Se dock diskussionen i kapitel 9. Särskilt avsnitt 9.7. Fullmäktige torde inte ha möjlighet att vägra ansvarsfrihet på vilka grunder som helst. Yttre gränser finns.
[108] Notera att historiskt och fortfarande teoretiskt är det ett tvångsuppdrag. Tvångsmässigheten är dock väsentligt urvattnad. Fullmäktige kan vägra förtroendevald att avsäga sig uppdraget. Tanken är att det endast ska ske då särskilda skäl föreligger, t.ex. då avsägelsen är ett försök att obstruera verksamheten. Se vidare prop. 1990/91:117 s. 167. Det bör även noteras att avsägelsegrunderna för sysslomannauppdraget uppvisar likheter med de i äldre rätt tillämpade avsägelsegrunderna för det kommunala förtroendeuppdraget. Se vidare Sundberg 1942 s. 86 f.
[109] För en vidare diskussion se avsnitt 6.3.

Uppdraget baserar sig i princip endast på kommunallagen. Sysslomannaskapet är ett privaträttsligt institut medan den kommunala förtroendemannen är en produkt av kommunallagen. Det kan sägas vara kanske den viktigaste skillnaden mellan de båda, vilket ofta också framhålls i doktrinen.[110]

Vid en jämförelse är det självfallet nödvändigt att framhålla de skillnader som finns mellan sysslomannen och den förtroendevalde. Här följer de som är tydligast:

- Det finns fortfarande en skyldighet att ta emot kommunala uppdrag även om den har urvattnats. Trots 4:9 KL, som säger att fullmäktige ska befria förtroendevald från uppdraget om ej särskilda skäl finns, existerar fortfarande en formell skyldighet att acceptera uppdraget. Grunden till detta är att kommunerna är tvångskorporationer, platserna i fullmäktige och nämnder måste besättas. Teoretiskt är därför den förtroendevaldes uppdrag tvångsmässigt, vilket skiljer sig från sysslomannens, även om detta tvång i praktiken är urholkat. Det gör att frivilligheten teoretiskt sett inte finns.
- Möjligheten för fullmäktige att entlediga förtroendevald, som kan tolkas så att möjligheterna för en analogi ökar, kan också betraktas som beviset för en väsentlig skillnad mellan sysslomännen och de förtroendevalda. Regelns existens visar att de förtroendevaldas entledigande måste ha lagstöd medan sysslomännen i princip när som helst kan skiljas från uppdraget.
- Det kollektiva beslutsfattandet som präglar nämndernas arbete kan betraktas som en grundläggande skillnad i jämförelse med den traditionella sysslomannen som verkade ensam. Den förtroendevalde har därför en begränsad möjlighet att ensam binda kommunen med sina handlingar.[111]
- Anledningen till att äldre rätt ansåg att de förtroendevalda hade sysslomannaansvar var den då rådande synen på kommunerna. De betraktades ur ett associationsrättsligt perspektiv vilket gjorde det lättare att analogisera mellan verksamhetsformerna. Kommunerna ses idag som en speciell rättsfigur.[112] En grundläggande skillnad mellan till exempel aktiebolag och kommuner är att bolagen är frivilliga sammanslutningar medan kommunerna är tvångssam-

[110] Se exempelvis Riberdahl 1979 s. 134.
[111] Se Herlitz' resonemang ovan i avsnitt 12.4.2.2. Argumentet är emellertid svagt då bolagsstyrelser, som också fattar beslut kollektivt, betraktas som sysslomän. Notera att Herlitz diskuterade riksdagsmännens rättsställning i förhållande till väljarna och att argumentet därvidlag måhända är hållbarare.
[112] Se exempelvis Kaijser 1963 s. 220.

manslutningar. Avståndet mellan sådana verksamheter kan sägas vara långt.

Sammanfattningsvis kan sägas jämförelsen mellan det kommunala förtroendeuppdraget och sysslomannaskapet visar att det finns stora likheter. Möjligheterna till en analogi är därför också stora. Den huvudsakliga invändningen, som den framställts i doktrinen, är att avståndet mellan offentlig rätt och privaträtt är för omfattande och analogier mellan rättsområdena inte bör göras. Det som avses med detta argument torde vara att de grundläggande skillnaderna mellan uppdragen är för stora. Emellertid visar denna jämförelse att likheterna är större än skillnaderna. Den rättshistoriska bakgrunden är gemensam, eller rättare, det kommunala förtroendeuppdraget var tidigare ett sysslomannauppdrag. Reglerna i KL med exempelvis ett års preskriptionstid för skadeståndstalan och likheterna med ABL ger vid handen att det privaträttsliga inflytandet i den här delen av kommunalrätten, historiskt sett, var betydande.

I äldre litteratur har detta heller inte satts ifråga. Analogin med sysslomannaansvaret var klar. Avsaknaden av rättspraxis där detta ansvar aktualiserats är dock total. Det finns inte ett rättsfall där frågan prövats.[113] Möjligen kan detta vara en förklaring till att uppfattningen om rättsläget förändrats från sysslomannaansvarets tillämplighet till oklarhet. Denna jämförelse visar emellertid att sysslomannaansvaret kan tillämpas. Rättslikhet föreligger. Denna ståndpunkt utvecklas vidare i nästföljande avsnitt.

11.4.3. Avslutande diskussion

I avsnitt 11.3.3. konstaterades att det, enligt 9:17 KL, finns möjlighet för fullmäktige att väcka talan om skadestånd mot förtroendevald. Enligt stadgandets ordalydelse föreligger två situationer där sådan talan kan väckas; då skada uppkommit genom brott och då skada uppkommit i andra fall. Rättsgrunden till skadeståndsansvaret vid brott återfinns i 2:4 SKL. Rättsgrunden då brott inte föregick den uppkomna skadan är däremot svårare att finna. Genomgången av ansvarsreglerna i KL, som gjordes i avsnitt 11.3.3., gav ingen ledning avseende problemet. Rättsgrunden fanns inte i kommunallagen. Istället var det nödvändigt att analysera förhållandet mellan kommun och den förtroendevalde. Om inte rättsgrunden återfanns i kommunalrättslig lagtext kunde den följa av den förtroendevaldes rättsförhållande till kommunen. Sysslomanna-

[113] Se dock NJA 1932 s. 255 där TR närmast i förbigående uttalar sig om ledamot av kyrkoråds ställning som syssloman. Fallet diskuteras i avsnitt 9.8.

ansvaret hamnade därför i fokus. Enligt äldre litteratur omfattades den förtroendevalde, som en följd av det kommunala uppdraget, av sysslomannaansvaret. Ett långtgående skadeståndsansvar ålåg därmed de förtroendevalda. I nyare litteratur anses däremot sysslomannaansvar inte vara tillämpligt. Frågan om skadeståndsansvaret blir därför oklar. T.o.m. i förarbetena till KL hävdas att det är oklart. Stadgandet i 9:17 KL och konstruktionen med revisionsansvar är emellertid oförändrade. Dessa ser likadana ut idag som i äldre rätt då sysslomannaansvaret ansågs tillämpligt. Konkret, lagstiftningsmässigt har således inget inträffat som ändrat rättsläget. Kommunallagsreformerna har inte ändrat regelverket i den här delen.

Jämförelsen mellan sysslomannauppdraget och den förtroendevaldes uppdrag uppvisar stora likheter. Även skillnader mellan uppdragen kan visas. Rättslikheten mellan den förtroendevalde och sysslomannen är dock så stora att förutsättningarna för en analogi finns. En sådan analogi kan dock inte göras utan invändningar. Privaträttsliga normer kan endast med svårighet, och omfattande argumentering, föras in i offentligrättsliga resonemang. I den kommunalrättsliga doktrinen ställer man sig vanligen kallsinnig till sådan argumentation.[114] Det finns dock anledning att rekapitulera slutsatserna i avsnitt 2.2.5. Där framlades en modell med avsikt att beskriva kommunalrättens olika delar och avståndet till privaträtten. Slutsatsen i avsnittet var att kommunalrätten uppvisade en rad olika regleringar med skiftande karaktär. Vissa normer reglerade kommunens maktutövning medan andra avsåg ekonomisk förvaltning eller avtal med andra fysiska eller juridiska personer. Privaträttens påverkan på kommunalrätten eller, rättare, de båda rättsområdenas påverkan på varandra varierade beroende på vilken del av det kommunalrättsliga området som betraktades. Regelverket för den kommunala revisionen, den ekonomiska förvaltningen samt de förtroendevaldas skadeståndsansvar ligger tillräckligt nära det privaträttsliga området för att sådana normer ska påverka tillämpningen av de kommunalrättsliga reglerna. Sysslomannaansvaret kan därför föras

[114] Se exempelvis Björkman/Riberdahl s. 28. Jämför dock Jägerskiöld 1958 78–111 ssk s. 79 f. Jägerskiöld menar att det inte är möjligt att uppställa ett kategoriskt förbud mot analogier från andra rättsområden. Den huvudsakliga orsaken är att rättsområden är så vagt avgränsade att det är svårt att påvisa rättsreglerna tillhörighet till ett visst område. Förvaltningsrätten är ett rättsområde som karaktäriseras av det rättsliga förhållandet mellan det offentliga och enskilda. Rättsområdet innehåller emellertid en stor mängd andra regler som inte går in under den karaktäristiken. Argumentering medelst rättsområden är, enligt Jägerskiöld, vansklig. Se även Bruun 1996 s. 121 f.

in i kommunalrätten.[115] Stadgandet i 9:17 KL blir därmed begripligt. Konstruktionen med det kommunala revisionsinstitutet blir förståelig. Systemets kraftiga hälta är åtgärdad.

Som nedan ska visas förklarar det även att det finns en jämkningsregel avseende ersättningsskyldighet som ska tillämpas på förtroendevalda i skadeståndssituationer.

11.5. Jämkning av ersättningsskyldighet

I det föregående avsnittet konstaterades att de förtroendevalda verkar under ett långtgående skadeståndsansvar som följer av uppdraget. Den av ansvaret följande ersättningsskyldigheten kan jämkas i vissa situationer. I 4:1 och 6:1 SKL stadgas att skadeståndet kan jämkas. Jämkningsregeln i 4:1 är mer långtgående än 6:1 varför framställningen endast behandlar den förstnämnda.[116]

Enligt 4:1 SKL är arbetstagare ansvarig för skada som han vållar i tjänsten endast om synnerliga skäl föreligger. Lagtexten ger intryck av att detta endast gäller arbetstagare. Ett studium av förarbetena visar emellertid att förtroendevalda också avses.[117] Detta jämställande av två skilda kategorier har kritiserats och upplevts såsom märkligt.[118] Det anses dock vara det rådande rättsläget.[119] Lagrummet innebär att skadeståndsansvaret för de förtroendevalda är begränsat. Endast om *synnerliga skäl* föreligger är han ersättningsskyldig fullt ut. Denna begränsade ersättningsskyldighet gäller dock endast för skada som vållats i tjänsten. Det innebär att skadevållaren kommit att orsaka skadan på grund av tjänsteförhållandet eller arbetsuppgifter.[120] Skada vållad utom tjänsten får i princip ersättas fullt ut.[121]

[115] Det tekniska greppet som analogin innebär betyder inte att de förtroendevalda är att betrakta som sysslomän utan de förtroendevalda har i den delen ett liknande ansvar som sysslomännen. Se vidare i avsnitt 11.8.
[116] I 6:1 ska skadeståndet jämkas om detta är oskäligt betungande. I 4:1 stadgas att skadestånd endast ska utges om det finns synnerliga skäl. 6:1 är en allmän jämkningsregel medan 4:1 avser, enligt ordalydelsen, arbetstagares ersättningsskyldighet. Huruvida 4:1 ska betraktas som en jämkningsregel eller som en ansvarsgrundande regel i sig är oklart. Hellner menar att den i första hand är en ansvarsgrundande regel men att den i undantagsfall ska användas som jämkningsregel. Hellner 1995 s. 271 och 275. I propositionen uttalas att ifråga om de förtroendevalda *"bör bestämmelsen tillämpas som en jämkningsregel"*. Prop. 1972:5 s. 565. I denna framställning betraktas den därför som en jämkningsregel.
[117] Se prop. 1972:5 s. 402.
[118] Se t.ex. Kaijser/Riberdahl 1983 s. 580.
[119] Paulsson m.fl. 1997 s. 57 f.
[120] Bengtsson 1978 s. 253.
[121] Bengtsson 1978 s. 253.

För en förtroendevald är lokutionen "i tjänsten" skäligen meningslös och bör ersättas med "i uppdraget". Gränsen mellan uppdragstid och övrig tid torde vara svårare att upprätthålla än gränsen mellan tjänstetid och fritid. En förtroendevald kan bjudas in på olika evenemang och sammankomster. Huruvida han inbjudes i egenskap av förtroendevald eller privatperson är självfallet inte alltid enkelt att avgöra. Det är en bedömning från fall till fall där bl.a. sammankomstens art, den inbjudnes roll m.m. är avgörande. En rimlig slutsats är att en "känd" förtroendevald, t.ex. ett kommunalråd, oftare agerar inom uppdraget än en fritidspolitiker med begränsat engagemang.

Vid bedömningen av om synnerliga skäl föreligger ska ett antal faktorer beaktas. Dessa faktorer är: *Handlingens beskaffenhet, skadevållarens ställning, den skadelidandes intresse* och *övriga omständigheter.*

Det första, och viktigaste, som ska undersökas är den skadevållande *handlingens beskaffenhet.*[122] Vad som då är viktigt är arbetsuppgiftens art. Har skadevållaren betydelsefulla uppgifter med stor betydelse för enskilda, till exempel myndighetsutövning? Har han varit försumlig eller kanske handlandet var uppsåtligt?[123] Sådana hänsyn ska tas då handlingens beskaffenhet bedöms. En annan fråga att besvara är om brott föreligger. Om så är fallet ansvarar skadevållaren för sin handling och torde bli ersättningsskyldig fullt ut. Möjligen medför inte oaktsamhetsbrott skadeståndsansvar.[124] Det innebär att den förtroendevalde som gör sig skyldig till tjänstefel enligt 20:1 BrB sannolikt blir skadeståndsansvarig trots existensen av 4:1 SKL. Endast om brottet föregåtts av oaktsamhet finns det en möjlighet att undgå ersättningsskyldighet.

Skadevållarens ställning är en annan faktor som ska beaktas. En särskilt graverande omständighet för en skadevållande förtroendevald är att han innehar ett förtroendeuppdrag.[125] Om uppdraget också innebär myndighetsutövning talar detta för skadeståndsansvar. Den bristande sakkunskapen är ofta något som talar för en nedsättning av skadeståndet. Man kan inte begära samma sakkunskap av lekmannaledamöter som av sakkunniga.[126] Den förtroendevaldes personliga egenskaper får här betydelse. En juridiskt sakkunnig torde därför ha svårare

[122] Bengtsson 1978 s. 259.
[123] Bengtsson 1978 s. 260 och prop 72:5 s. 557 f.
[124] Bengtsson 1978 s. 262. I propositionen berörs detta kort. *"Att den skadevållande handlingen är belagd med straff medför inte i och för sig att arbetstagaren skall åläggas skadeståndsskyldighet. Detta kan få särskild betydelse vid handlingar som kan bestraffas endast som tjänstefel."* Prop. 1972:5 s. 558. Det bör noteras att det idag inskränkta tjänsteflsbrottet torde förändra detta, bagatellartade felaktigheter är inte idag brottsliga.
[125] Prop 1972:5 s. 558.
[126] Bengtsson 1978 s. 269.

att få skadeståndet jämkat än den som saknar sådana kunskaper. En faktor av betydelse torde även vara den ekonomiska ersättningen och engagemanget i uppdraget. En heltidspolitiker, som försörjer sig på uppdraget, torde därvidlag ha ett längre gående ansvar än s.k. fritidspolitiker.[127]

Den *skadelidandes intresse* är ytterligare en faktor som ska beaktas.

> Ersättning till enskilda skadelidande utgår normalt från kommunen, endast då den undgår ansvar är denna faktor av intresse.[128] 3:2 SKL stadgar ett skadeståndsansvar för det allmänna vilket gör att den skadelidande i vissa fall får ersättning av kommunen. Det finns dock fall då kommunen undgår ansvar. 3:2 SKL stadgar ersättningsskyldighet endast vid myndighetsutövning.

I dessa fall får den skadelidandes intresse betydelse.

Det ska då bland annat beaktas vem den skadelidande är. I förhållandet kommun – förtroendevald är det möjligen svårt att hävda att kommunens intresse av ekonomisk ersättning är beaktansvärt. Ytterst kan detta vara beroende av skadans omfattning och kommunens storlek.[129]

Den sista faktor som räknas in i 4:1-bedömningen är *övriga omständigheter*. Till en början ska då beaktas parternas ekonomiska förhållanden.[130] Kommunen har i princip alltid en ekonomiskt starkare ställning än den förtroendevalde vilket talar för en nedsättning av ansvaret. En viktigare faktor är skadevållarens ekonomi, om den är svag kan sociala skäl tala för nedsättning. Det sista förhållandet som ska beaktas är existensen av försäkringar. Kommunens försäkring medför inget annat för skadevållaren än att försäkringsbolaget träder i kommunens ställe. Den förtroendevalde har nu regessansvar mot bolaget i stället för kommunen. Om skadevållaren omfattas av ansvarsförsäkring innebär det att de ovannämnda sociala skälen för en nedsättning bortfaller och han ansvarar fullt ut.[131]

Sammanfattningsvis kan sägas att jämkningsregeln i 4:1 SKL gäller också för de förtroendevalda. Endast om synnerliga skäl föreligger ska skada ersättas fullt ut. En omständighet som ska bedömas som synnerliga skäl är när brott föreligger. Den som är skadeståndsskyldig enligt

[127] Kommunalrådet torde härvidlag ha en särställning.
[128] Bengtsson 1978 s. 272.
[129] Enligt Bengtsson finns det i normalfallet knappast skäl att kräva ersättning från den enskilde skadevållaren då den skadelidande utgörs av staten, kommun eller ett stort företag. Den skadelidandes intresse är då inte beaktansvärt. Se Bengtsson 1978 s. 275.
[130] Se prop. 1972:5 s. 558 f.
[131] Bengtsson 1978 s. 278–283.

2:4 SKL får i de flesta fall ersätta skadan till fullo. Endast i undantagsfall kan ersättningsskyldighet jämkas då brott föreligger. Detta faktum är intressant. Om man då hävdar att förtroendevalda saknar skadeståndsansvar vid sidan av 2:4, dvs. då brott föreligger, blir jämkningsregeln i 4:1 praktiken meningslös. Att då, som det görs i förarbetena, jämställa förtroendevalda med arbetstagare blir onödigt. Skadeståndsansvar grundat på brott medför ju i princip alltid full ersättningsskyldighet. Tillämpligheten av 4:1 på förtroendevalda visar snarare att lagstiftaren menade att förtroendevalda har ett skadeståndsansvar vid sidan av det i SKL stadgade. 4:1 är då en logisk begränsning av den gruppens ersättningsskyldighet i skadeståndssituationer.[132]

I vilken utsträckning skadeståndet ska jämkas avseende de förtroendevalda är mycket oklart. Å ena sidan innebär jämkningsregeln att förtroendevald endast i undantagsfall torde kunna bli ersättningsskyldig mot kommunen. Den skadelidande kommunen torde ha svårt att anföra beaktansvärda skäl för ersättningsskyldighet. Kommunen är i förhållande till den förtroendevalde alltid en ekonomiskt avsevärt starkare part. Dessutom är det kommunala förtroendeuppdraget, åtminstone teoretiskt, ett tvångsuppdrag. Å andra sidan innehar den förtroendevalde en särskild ställning i kommunen, baserat på förtroende. I propositionen till SKL uttrycks att 4:1 ska i förhållande till de förtroendevalda användas med varsamhet.[133]

11.6. Den förtroendevaldes plikt, exempel på problemområden

11.6.1. Allmänt, plikt och culpabedömning

Då vi tidigare konstaterat att det är de indirekt förtroendevalda, dvs. nämndledamöterna, som agerar under skadeståndsansvar är det därför endast dessa som avses när begreppet *förtroendevald* används i den vidare framställningen.[134] För att ansvar ska utlösas krävs att det finns

[132] Observera dock att SKL tillkom innan ämbetsansvarsreformen vilket innebär att det kriminaliserade området för offentliga funktionärer var omfattande.
[133] Prop. 1972:5 s. 565. De förtroendevalda diskuteras mycket sparsamt i propositionen och lagrummets betydelse för de förtroendevaldas skadeståndsansvar är därför oklart. Det är slutligen en fråga för praxis.
[134] Se avsnitt 2.5. om olika typer av förtroendevalda, deras rättsliga ställning och uppgifter.

en plikt för den förtroendevalde att handla på ett särskilt sätt.[135] De förtroendevaldas skadeståndsansvar, vars rättsgrund återfinns inom det privaträttsliga sysslomannainstitutet, påverkas självfallet av andra normer än den ordinäre sysslomannens ansvar.[136] De offentligrättsliga normerna slår här igenom på uppdragets innehåll. Den förtroendevaldes uppdrag, plikt och ansvar kan därför beskrivas som huvudsakligen reglerad av den offentliga rätten. I detta avsnitt ska diskuteras det närmare innehållet i denna, den kommunala förtroendemannaplikten.

För att närmare kunna ange omfattningen av förtroendemannaplikten måste de relevanta rättsreglerna identifieras. Att följa normhierakin nedåt torde vara en lämplig väg för att åtminstone kunna ange kärnan av de förtroendevaldas plikt. Den första källan som bör undersökas är självfallet RF. Där återfinns de övergripande regler som gäller för offentliga funktionärer. I 1:9 RF stadgas *objektivitetsprincipen* vilken innebär att allas likhet inför lagen samt saklighet och opartiskhet ska iakttas. 11:7 RF stadgar *självständighetsprincipen*. Den innebär att överordnat organ inte får blanda sig i förvaltningsmyndighets beslut i enskilt fall om det behandlar myndighetsutövning. Vidare är hela andra kapitlet i regeringsformen relevant. Där stadgas de grundläggande fri- och rättigheterna. Betydelsen av RF:s regler för de förtroendevalda i kommunerna torde vara uppenbar.

Även regelverket i KL har relevans i sammanhanget. I 6 kap. KL återfinns regleringen av nämndernas verksamhet och ansvar. För nämnder i allmänhet stadgas i 6:7 att de ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har be-

[135] Den plikt som här avses är en rättslig sådan. Med rättslig plikt avses ett handlingsmönster som inte bryter mot sanktionerad lagregler. I sådana fall då straffrättsliga eller andra sanktioner saknas finns heller ingen rättslig plikt att handla på ett särskilt sätt. Låt vara att det vid sidan av detta kan finnas en moralisk eller en politisk plikt att handla på särskilt sätt. Särskilt för förtroendevalda kan det sistnämnda vara en realitet med förlust av politiskt uppdrag som sanktion. Sådan typ av plikt diskuteras dock inte här. Med sanktionerad regel innebär dock inte enbart sådana där direkta sanktioner anges. Exempelvis saknas sanktionsregler för den som bryter mot objektivitetsprincipen, 1:9 RF. Denna norm är emellertid grundläggande inom den offentliga rätten och kan självfallet ha betydelse då en culpabedömning görs i fråga om skadeståndsansvar. Normen är därför, i vissa situationer, förenad med indirekta sanktioner. I den situation som diskuteras i avsnittet utgör denna sanktion utkrävande av skadeståndsansvar och ersättningsskyldighet. I andra situationer kan brott mot 1:9 RF indirekt medföra straffrättslig sanktion då det kan leda till brott mot 20:1 BrB, tjänstefel.

[136] Om det idag finns sådana. Hellners uppfattning att sysslomannaskapet till viss del är ålderdomligt och att den rättsliga verkligheten kräver mer sofistikerade konstruktioner är rimlig. En stor rad av de rättsförhållanden som i äldre rätt betecknades sysslomannaavtal är idag särskilt reglerade, exempelvis styrelsens förhållande till och ansvar inför stämman i ABL. Se Hellner 1993 s. 194–196.

stämt och de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna har ansvar för att en fortlöpande kontroll över utvecklingen inom respektive verksamhetsområde görs. Kontrollen ska också avse sådant som hänger samman med ekonomi, budgetering och annat som är föremål för revisorernas granskning. Nämndernas ansvar står i relation till fullmäktiges och lagstiftningens krav.[137]

Det ovan sagda ger vid handen att det finns en lagstadgad plikt för de förtroendevalda. Det är denna plikt som i första hand ska användas som objektiv "måttstock" vid en culpabedömning.[138] Till detta ska läggas den omsorgsplikt som följer av uppdraget. Omsorgsplikten innebär att den förtroendevalde är skyldig att utföra uppdraget efter bästa förmåga och tillvarata huvudmannens intresse. Denna plikt inbegriper att det offentligrättsliga regelverket efterföljs, men den sträcker sig utanför ett formellt iakttagande av lagar och förordningar. Omsorgsplikten innebär en plikt att aktivt verka för huvudmannens intressen. Vad denna plikt innebär konkret är svårt att utreda. Vad som är huvudmannens bästa i olika situationer är, i kommunala sammanhang, oklart. I ett aktiebolag torde, förenklat, huvudmannens intresse vara maximerad ekonomisk vinst. Ett förfarande från uppdragstagaren som frångår detta vinstmål är då att betrakta som skadebringande och frågan blir då huruvida culpa föreligger. I fråga om kommun är det

[137] Prop. 1990/91:117 s. 90.

[138] Jämför här resonemanget kring styrelseledamöters ansvar i aktiebolag. Dotevall diskuterar principerna för culpabedömningen i sådana fall. Han avfärdar först *bonus pater familias* som abstarkt konstruktion. Den, menar Dotevall, ger endast begränsad ledning. Därefter försöker han finna en slags gemensam aktsamhets- och beteendestandard för aktiebolags styrelseledamöter. Han finner dock att det är omöjligt då det inte rör sig om en homogen grupp på vilken enhetliga krav kan ställas. Uppdragen i bolagen ställer de mest skiftande krav eftersom bolagens verksamhet och storlek varierar. Dessutom, påpekar Dotevall, ställer ABL upp få och uteslutande formella krav på styrelseledamöternas kvalifikationer. Det innebär att det i praktiken är stor skillnad mellan olika uppdragstagare, exempelvis i ett stort börsnoterat bolag och i ett fåmansaktiebolag. Den måttstock han slutligen ställer upp är de plikter som uttrycks i ABL och bolagsordningen. Till detta lägger han den aktivitets- vård och lojalitetsplikt som följer av ställningen som uppdragstagare och som innebär att bolagsledningen ska ta tillvara bolagets intresse. Dotevalls måttstock för culpabedömningen ser då ut på följande sätt: Den plikt som uttrycks i ABL och bolagsordning samt den särskilda plikt som följer med uppdraget. Se Dotevall s. 91–94. Resonemanget kan appliceras på de förtroendevalda. De utgör också en heterogen grupp och uppdragen är i stor utsträckning skiftande. Det är därför rimligt att använda Dotevalls modell analogt och utgå från KL och fullmäktiges föreskrifter och reglementen.

ibland svårt att identifiera en skadebringande handling.[139] Vad är ekonomisk skada i kommunal verksamhet? Inom den ekonomiska förvaltningen är det enklast att utreda skadan. Denna typ av förvaltning innebär bl.a., enligt 8:2 KL, att kommunen ska förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Avsteg från denna regel, och reglerna i övrigt i 8 kap. KL, kan innebära att skada uppkommer. Exempelvis då låg avkastning erhålls eller medel spekuleras bort.[140]

Den ovan beskrivna s.k. måttstocken brukar i skadeståndssammanhang betecknas som det *objektiva* culpakriteriet. Det finns således ytterligare en sida av culpabedömningen, nämligen den *subjektiva*, som utgår från personliga egenskaper hos skadevållaren själv.[141] Faktorer som där kan vara relevanta är den enskildes kompetens och sakkunskap. En annan faktor att beakta är tjänstemännens agerande i frågan. Om nämnden endast följt deras råd är det svårt att hävda vårdslöshet såvida inte dessa råd varit uppenbart felaktiga. Om nämnden endast består av lekmän måste även det beaktas. Även ledamöternas tidsmässiga insatser i det kommunala arbetet är av intresse. Högre krav bör ställas på den som är heltidsengagerad i kommunpolitiken och får sin försörjning härav än på den fritidspolitiker som endast lägger ner några timmar per vecka. Den heltidsengagerade har självfallet större förutsättningar att informera sig.[142] Ytterligare en faktor att lägga till är revisorernas agerande. De är i egenskap av fullmäktiges instrument och särskilt sakkunniga inom det ekonomiska skadeområdet en viktig del av måttstocken. Den nämnd som vägrar efterkomma revisorernas synpunkter måste ha goda motiv därtill.[143] I annat fall torde den vara att bedöma som vårdslös.

Man kan tänka sig att skadeståndsansvaret kan aktualiseras på två sätt. Direkt ansvar föreligger då den förtroendevalde orsakar kommunen skada genom t.ex. vårdslös ekonomisk förvaltning. Här är endast två parter inblandade, kommunen och den förtroendevalde. Skadan har orsakats kommunen direkt. Sådan skada brukar benämnas *omedel-*

[139] Se även avsnitt 2.3.4. om kommunen som ekonomisk enhet. Där skillnaderna mellan verksamhet i kommun och aktiebolag schematiskt diskuteras.
[140] Notera att endast avsteget från regelverket inte är nog för att skadeståndsansvar ska kunna aktualiseras. En konkret skada måste föreligga. T.ex. är det möjligt att bryta mot kravet på betryggande säkerhet i 8:2 KL och ägna sig åt vidlyftig ekonomisk spekulation utan att skadeståndsansvar kan utkrävas. Först då skadan är ett faktum kan den ersättas.
[141] Se Dotevall s. 91 för analoga resonemang gällande privaträttsliga sammanhang.
[142] Dessa faktorer kan även ha viss betydelse vid ansvarsfördelningen inom nämnden. Se avsnitt 10.4.2.
[143] Ett motiv kan vara att revisorernas synpunkter saknar relevans.

bar skada. Indirekt ansvar föreligger då den förtroendevalde orsakat tredje man skada och kommunen tvingas utbetala skadestånd eller annan ersättning till denne. I det här fallet är det tre parter inblandade och den förtroendevaldes skadeståndsansvar mot kommunen uppkommer först då tredje man realiserar sitt krav på ersättning från kommunen. Den förtroendevaldes ansvar uppkommer här indirekt. En annan term för indirekt ansvar är regressansvar dvs. kommunen har regressrätt mot den förtroendevalde. Sådan skadetyp benämns vanligen *medelbar skada.*[144] Här nedan ska några typiska problemsituationer beskrivas där dessa olika skadetyper aktualiseras.

11.6.2. Omedelbar skada

Det finns ett stort antal olika fall då det är tänkbart att kommunen orsakas ekonomisk skada. Dessa fall måste delas in i olika kategorier så att de blir hanterbara. De situationer som ska diskuteras är då de förtroendevalda på något sätt varit oaktsamma och det skulle kunna leda till skadeståndsskyldighet. Exemplen är till största delen hämtade från revisionsberättelser, men även uttalanden och exempel från litteraturen har fångats upp.

Budgetöverskridande eller upprepat budgetöverskridande är ett beteende som enligt litteraturen borde kunna leda till revisionsanmärkning.[145] Det är således en situation där skadeståndsansvar kan bli aktuellt om vårdslöshet föreligger. För att fastställa om handlandet varit vårdslöst måste orsaken bakom fastslås. Det är tänkbart att speciallagstiftning inverkat på nämndens medelsförbrukning. Inom exempelvis socialtjänsten kan det vara svårt att begränsa förbrukandet av de ekonomiska resurserna, eftersom SoL ålägger kommunen att utge bidrag till den som är behövande. Nämnden kan inte vägra detta med motivering att budgettaket är uppnått. Det är relativt vanligt att nämnd ansvarig för sociala frågor kritiseras för budgetöverskridande.[146] Det hela handlar om en konflikt mellan fullmäktiges styrning via budgeten och lagstiftningens krav. Nämnden måste självfallet respektera lagen, och den går före fullmäktiges instruktioner. Det kan aldrig betecknas

[144] Se exempelvis Dotevall s. 101 f. för en kort diskussion av begreppen *medelbar* och *omedelbar skada.*

[145] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 571.

[146] Revisorerna har ibland accepterat nämndens svårighet att hålla sig inom angivna budgetramar men riktat kritik mot att framställning till fullmäktige om ytterligare medel inte gjorts. Åtminstone, menar revisorerna, borde nämnden informerat fullmäktige om läget. Se exempelvis RB 1990 för Enköpings kommun. Se även RB 1990 för Linköpings kommun där sociala nämnden kritiseras för anmärkningsvärda budgetöverskridanden.

som vårdslöst att överskrida budgeten i sådana fall.[147] Däremot kan det vara klandervärt av sociala nämnden att inte via fullmäktige yrka ytterligare anslag.

I RB 1987 för Kristianstads kommun kritiseras socialnämnden för budgetöverskridande, för enskilda verksamheter på upp till 159 %. Revisorerna riktar en anmärkning mot nämnden men tillstyrker trots det ansvarsfrihet då man menar att det största ansvaret egentligen åvilar chefstjänstemannen inom socialförvaltningen.[148]

I RB 1990 för Lindesbergs kommun kritiseras socialnämnden för stora budgetavvikelser och bristande anpassning till budgetramarna. Revisorerna föreslår att fullmäktige riktar en allvarlig erinran mot socialnämnden. Ansvarsfrihet tillstyrks dock för den kritiserade nämnden.[149]

De flesta budgetöverskridanden beror inte på krav från lagstiftarens sida. Läget blir ett annat om budgetöverskridandet exempelvis beror på irrationell förvaltning eller rentav tredska från nämndens sida. Det kan t.ex. röra sig om en demonstration mot fullmäktige för att nämnden ska få ytterligare resurser. Nämndens agerande innebär då att kommunallagens arbetsfördelning inte respekteras. Enligt 3:9 KL är det fullmäktige som beslutar om den kommunala budgeten. Nämnden saknar befogenheter i den frågan och ledamöternas handlande är bl.a. på den grunden att beteckna som vårdslöst. Nämnden ska vidare endast sköta förvaltningen och verkställa fullmäktiges beslut. Ren tredska bryter mot den lydnadsplikt som finns och beteendet är då culpöst.

Budgetöverskridande är en vanlig anledning till kritik från revisionen. Det brukar även vara följden av andra felaktigheter. Överskridande av budget är således ibland resultatet av att fel begåtts.

I RB 1990 för Jämtlands läns landsting kritiseras sociala nämnden, direk-

[147] Man bör dessutom komma ihåg att många ärenden inom socialtjänsten handläggs under straffansvar. Det vore därför synnerligen märkligt att nämndens upprätthållande av legalitetsprincipen betecknades som culpöst.

[148] Först riktar revisorerna en anmärkning mot nämnden och sedan en allvarlig erinran. Tydligt är att olika grader av kritik inte används på ett enhetligt sätt och att anmärkning inte nödvändigtvis innebär ett avstyrkande av ansvarsfriheten. Se även RB 1992 för Laholm där det uttrycks att revisorerna tillstyrker att *"styrelser, nämnder samt de enskilda förtroendevalda i dessa organ beviljas ansvarsfrihet. Vi riktar dock en anmärkning mot tekniska nämnden eftersom vi anser att den interna kontrollen inom va-verksamheten varit bristfällig"*. Om detta innebär att revisorerna till- eller avstyrker ansvarsfrihet för nämnden är oklart.

[149] Innebörden av revisorernas uttalande är oklart. Sanktionsmedlet är vägrad ansvarsfrihet. Att från fullmäktiges sida uttala klander mot en nämnd torde inte vara kompetensenligt. Jämför dock RÅ 1951 I 238 där fullmäktiges uttalande om att tjänstemän ska avhålla sig från att inträda i affärsförbindelse med kommunen

tionen för Länssjukvården m.fl. för budgetöverskridande. Ett nyligen infört system med treårsbudget är, enligt revisorerna, en av orsakerna och påtalar att ett sådant system kräver att budgeten årligen följs upp av ansvarig nämnd.

I RB 1991 för Ludvika kommun kritiseras informationsnämnden för att budgeten överskrids med ca 60 % utan att begära tilläggsanslag eller försöka styra upp verksamheten så att budgetramen hållit.

I RB 1996 för Växjö kommun avger två av åtta revisorer egen revisionsberättelse där de kritiserar komunstyrelsen, gymnasienämnden, skol- och barnomsorgsnämnden samt omsorgsnämnden för bristande aktivitet då signaler om budgetöverskridanden gavs. Revisorerna tillstyrker trots denna kritik ansvarsfrihet för de berörda nämnderna.

I RB 1996 för Västerbottens läns landsting avstyrks ansvarsfrihet för lämsturistnämnden. Orsakerna anges vara flera. Nämnden har bl.a. överskridit budgeten samt haft svårigheter att tillfredsställande redovisa sin verksamhet. Den huvudsakliga anledningen anges vara "bristande handlingsförmåga". Även landsstingsstyrelsen får viss kritik för bristande uppföljning och tillsyn av länsturistnämndens verksamhet. En av revisorerna avgav en separat revisionsberättelse. Den innehåller dock samma kritik mot länsturistnämnden. Dessutom kritiseras landstingsstyrelsen för bristande hantering av inköp av IT-stöd samt bristande tillsyn över länsturistnämnden. I denna RB avstyrks ansvarsfrihet också för landstingsstyrelsen.[150]

Bristande tillsyn

Som tidigare påpekats har varje nämnd ansvar för att verksamheten inom dess område bedrivs enligt fullmäktiges mål och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten i övrigt. Nämnden har således ansvar för verksamheten och ska utöva tillsyn både över verksamheten och den personal som finns inom förvaltningen. Den övergripande tillsynen av den kommunala verksamheten utövas av kommunstyrelsen. I 6:1 stadgas att styrelsen ska leda och samordna förvaltning och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. I första hand är det dock nämnden som ska utöva tillsyn över den egna verksamheten och den är primärt ansvarig för brister i denna. Bristande tillsyn kan endast bli

ansågs av domstolen endast innefatta ett instämmande i revisorskritiken. Det torde sålunda vara möjligt för fullmäktige att göra uttalanden av samma innebörd som revisionsberättelsen. Om det är kompetensenligt att kritisera enskilda nämnder eller förtroendevalda är däremot oklart.

[150] Kommunfullmäktige beviljade landstingsstyrelsen ansvarsfrihet men vägrade detta för länsturistnämnden. Intressant att notera är att inget av besluten föregicks av yttrande från någon fullmäktigeledamot. Revisionsberättelserna initierade således ingen debatt i fullmäktige. Se protokoll från landstingsfullmäktige, Västerbottens läns landsting, av 970422–23 § 49–50.

aktuellt då åtgärder vidtagits eller underlåtits utan nämndens vetskap eller i vart fall då endast delar av förloppet kommit till nämndens kännedom. Om nämnden varit informerad är det meningslöst att prata om bristande tillsyn.[151] Det kan t.ex. vara en tjänsteman eller en enskild förtroendevald som av nämnden delegerats en viss uppgift.

Att delegationer är för vida och därigenom sätter den interna kontrollen ur spel påtalas ibland i revisionsberättelser. Det ligger då på nämndens ansvar att följa upp detta och se till att inga befogenheter överskrids och att allt i övrigt hanteras korrekt. Nämnden ansvarar för att ett system för kontroll och uppföljning finns inom förvaltningen eller att snarast upprätta ett sådant. Verksamhetens art kan här ha betydelse. Om det är fråga om ur ekonomisk eller annan synvinkel särskilt riskfylld verksamhet har nämnden ett mer långtgående ansvar att utöva tillsyn.[152] För att fastställa om den bristande tillsynen varit vårdslös måste en mängd faktorer beaktas. Om t.ex. en tjänsteman spekulerat bort ett antal miljoner då han förvaltat kommunens medel är det relevant att granska nämndens delegation till tjänstemannen. Delegationen kan vara för vid och tillåta investering i riskabla värdepapper. I sådant fall har nämnden brustit och kan sannolikt betraktas som vårdslös vid delegationsbeslutet, vilket ledde fram till skadan. En annan faktor att beakta kontrollsystemets uppbyggnad. I exemplet finns uppenbarligen brister i kontrollsystemet. Frågan är om de är så stora att nämnden kan betecknas som vårdslös.

Om revisorerna påtalat bristerna utan att åtgärd vidtagits är det en faktor som talar för att nämnden varit vårdslös. Revisorerna bör i sådant avseende betecknas som särskilt sakkunniga inom området. Det måste därför finnas särskilda skäl att frångå eller underlåta att beakta revisorernas synpunkter.

> I RB för Karlskoga kommun 1987 kritiseras tekniska nämnden för bristande tillsyn och uppföljning av om- och tillbyggnad av Karlskoga Stadshotell. Kostnaden blev ca 14 milj utöver den av fullmäktige fastställda ramen.

[151] Det kan i och för sig diskuteras vad termen "informerad" innebär. Nämnden kan ha haft kännedom om alla omständigheter som förelegat men trots det inte insett vidden det hela. Det som avses med bristande tillsyn är dock de fall då enskilda eller ett fåtal individer, förtroendevalda eller tjänstemän, ostört har fått vidtagit åtgärder som orsakat kommunen ekonomisk skada utan att nämnden ingripit. Det kan t.ex. röra sig om att någon ingår en rad avtal som är ofördelaktiga för kommunen eller spekulerar på ett riskfyllt sätt med kommunens medel.

[152] Exempelvis verksamhet som ur miljösynpunkt är särskilt riskabel. Se fallet, NJA 1995 s. 204, med det åtalade kommunalrådet och kommunens verksamhet vid VA-verket. Nämnden hade där, ur straffrättslig synvinkel, ett långtgående ansvar att utöva tillsyn eftersom verksamheten var av experimentell art. Analoga resonemang i fråga om skadeståndsansvar kan göras. Rättsfallet diskuteras vidare i avsnitt 10.4.

Ansvarsfrihet tillstyrktes dock, främst p.g.a. att både fullmäktige och nämnden initierat en analys och förbättring av kommunens rutiner vid större byggnadsprojekt.

I RB 1994 för Stockholms läns landsting kritiseras kultur- och utbildningsnämnden för brister i styrsystem och internkontroll. Revisorerna riktar en erinran mot nämnden bl.a. p.g.a. att revisorerna påpekat detta under flera år men ingen åtgärd vidtagits.[153]

I RB 1994 för Stockholms läns landsting kritiseras styrelsen för Nordöstra sjukvårdsområdet för bristande kontroll och uppföljning av en entreprenad. Det var fråga om upphandling av laboratorietjänster från entreprenören SLL-Medanalys. Laboratoriet visade sig ha vissa brister, bl.a. säkerheten vid analyser. En av revisorerna avgav en separat berättelse där ansvarsfrihet avstyrks för de ledamöter som medverkade i beslutet.[154]

I RB 1992 för Hedemora kommun avstyrks ansvarsfrihet för tekniska nämnden för bristande kontroll och tillsyn av ett byggprojekt. Till följd av detta överskreds budgeten för projektet väsentligt och kommunen riskerade dessutom ytterligare ekonomisk skada p.g.a. avtalets utformning, garantier saknades för utgivna förskott till entreprenören m.m.

I RB 1991 för Ludvika kommun kritiseras byggnadsnämnden p.g.a. att nämnden delegerat beslutanderätten att ingå kommunal borgen. I ett fall hade delegaten beslutat att ingå en borgen för 41,5 milj. Revisorerna menar att detta är ett beslut som borde fattas i nämnden. Revisorerna tar inte ställning till frågan om ansvarsfrihet för byggnadsnämnden.[155]

I RB 1993 för Linköpings kommun konstateras att inom sociala nämndens område har uppdagats oegentligheter och att åtgärder vidtagits för att så lång möjligt förhindra att något liknande inträffar igen. Uttalandet kan närmast tolkas som en implicit kritik av nämnden men att denna vidtagit åtgärder och rättat sig.

Felaktig ekonomisk förvaltning

I normalfallet hanteras den ekonomiska förvaltningen på tjänstemannanivå.[156] De eventuella fel och brister som då uppstår blir främst en fråga om tillsyn från nämndens sida och det interna kontrollsystemets funktion. Man kan dock även tänka sig fall då nämnden aktivt tagit del i den ekonomiska förvaltningen och vållat skada för kommunen. Fel-

[153] Kritiken utdelades av revisorsgrupp III.

[154] Kritiken utdelades av en av revisorerna i revisorsgrupp II.

[155] Revisorerna vill invänta resultatet av delegatbesluten. Detta förfarande strider tydligt mot 9:15 KL där det stadgas att revisionsberättelsen ska innehålla ett särskilt uttalande om ansvarsfrihet tillstyrks eller ej.

[156] Notera dock att vissa beslut rörande den ekonomiska förvaltningen bör tas av nämnd eller t.o.m. fullmäktige. Sådana beslut är exempelvis om kommunal borgen eller lån av viss storleksordning. Se vidare Paulsson m.fl. 1997 s. 127.

aktig hantering av kommunens medel kan lätt förorsaka skada t.ex. spekulation i riskabla värdepapper. Kommunallagens regler om ekonomisk förvaltning sätter upp en standard för nämnden. Om förfarandet bryter t.ex. mot 8:2 KL som säger att god avkastning och betryggande säkerhet ska tillgodoses är det en indikation på att nämnden varit vårdslös i sitt agerande. 8:3 KL stadgar att fullmäktige meddelar närmare föreskrifter om medelsförvaltningen. Dessa föreskrifter är också en faktor som talar för eller emot nämndens agerande. Om fullmäktiges föreskrifter iakttagits men skada trots det uppkommit talar det till nämndens fördel och omvänt. Det är primärt styrelsen som ska handha den ekonomiska förvaltningen men det är också möjligt att helt eller delvis föra ansvaret för den egna medelsförvaltningen till annan nämnd. Angående ekonomisk förvaltning finns en rad regler att iaktta-ga. Särskilda föreskrifter om bokföring och redovisning anger hur detta ska genomföras.[157] Här bör revisorernas uttalanden väga tungt. Den nämnd som inte beaktar revisionens synpunkter på den ekonomiska förvaltningen löper större risk att betecknas som vårdslös.[158]

I RB 1990 för Gotlands kommun kritiserar en av revisorerna, i en separat revisionsberättelse, kommunstyrelsen för dess agerande i förhållande till ett kommunalt företag Gotlandsresor AB (GRAB). Kommunstyrelsen hyrde ut en kommunal semesterby till bolaget, som i sin tur hyrde ut till Invandrarverket. Revisorerna hade tidigare rekommenderat att fritidsnämnden, som förvaltade semesterbyn, hyrde ut direkt till Invandrarverket och tillgodogjorde sig vinsten därav. Revisorerna ignorerades och kommunstyrelsen lät istället denna möjlighet överflyttas till GRAB. Revisorns kritik grundar sig delvis på att kommunstyrelsens agerande är att se som kommunalt stöd till bolaget, vilket fullmäktige tidigare beslutat att inte utge. Dessutom kritiseras styrelsen för att den rubbar konkurrensen mellan de på Gotland befintliga turistföretagen. Revisorn avstyrker ansvarsfrihet för kommunstyrelsen.

Befogenhetsöverskridanden

En grundläggande förutsättning i den kommunala organisationen är att varje organ respekterar gränserna för sitt handlande, för sin befogenhet. Kommunstyrelsens uppgifter är i stor utsträckning fastlagda i KL.[159] Övriga nämnders uppgifter regleras av KL, speciallagstiftning

[157] Se vidare avsnitt 2.3.4. om kommunen som ekonomisk enhet.
[158] Då revisorerna upprepade gånger påpekat felaktigheter i den ekonomiska förvaltningen är det tydligt att ansvarig nämnd inte rättat sig. I fall av ekonomisk skada torde nämnden vara att beteckna som culpös.
[159] Se 6:1–6 KL. Närmare om kommunstyrelsens uppgifter se avsnitt 2.3.2.

och fullmäktiges reglementen och beslut.[160] Befogenhetsöverskridanden kan ske både på tjänstemanna- och nämndnivå.[161] Det är emellertid nämnden eller de enskilda förtroendevaldas överskridande av befogenhet som är intressant här. Befogenheterna följer av KL, specialförfattning och fullmäktiges beslut.

I RB 1994 för Gotlands kommun kritiseras länsvårdsnämnden, och framför allt dess ordförande för att ett tilläggsavtal rörande upphandling av en räddningshelikopter. Tilläggsavtalet fördyrade affären med ca 2,5 miljoner och revisorerna menar att kommunstyrelsen eller fullmäktige skulle godkänt tilläggsavtalet då det innebar ett omfattande ekonomiskt åtagande som enligt kommunens reglemente kräver medgivande från något av dessa organ. Revisorerna avstyrker ansvarsfrihet för länsvårdsnämnden.

I RB 1991 för Finspångs kommun riktas en anmärkning mot kommunstyrelsens ordförande för bl.a. befogenhetsöverskridande. Han upphandlade keramiska ackumulatorer för fem miljoner, varav fyra miljoner utbetalades i förskott, utan att erfoderligt fullmäktigebeslut förelåg. Dessutom hade kommunens upphandlingsreglemente åsidosatts. Revisorerna avstyrkte ansvarsfrihet.

11.6.3. Medelbar skada

Det är lätt att tänka sig flera fall då en eller flera förtroendevaldas agerande förorsakat kommunen skadeståndsskyldighet gentemot tredje man. Kommunen tvingas då ersätta den skadelidande och kan därefter vända sig mot skadevållaren. Det är då fråga om kommunens regressrätt mot den förtroendevalde. Den kommunala regressrätten vilar dock på samma grund som de förtroendevaldas direkta skadeståndsansvar. Det finns därför ingen anledning att fördjupa sig i den problematiken särskilt.

Skadeståndsskyldighet kan för kommunen uppkomma i en rad situationer. Här ska endast pekas på tre olika fall.

1. Skadeståndslagen stadgar ansvar för stat och kommun. 3:2 SKL säger att stat eller kommun ska ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Ansvaret enligt SKL är begränsat till de skador som uppstår vid myndighetsutövning.

[160] Fullmäktiges uppbyggnad av organisationen har därvidlag stor betydelse, dvs. vilka nämnder som ska finnas och uppgiftsfördelningen mellan dessa.
[161] Ifråga om tjänstemännen kan det aldrig bli fråga om utkrävande av revisionsansvar. Nämnden kan dock kritiseras för bristande tillsyn, se ovan.

2. Vid upphandlingar kan skadeståndsansvar aktualiseras. 7:6–8 LOU stadgar skadeståndsansvar för den upphandlande enheten t.ex. en kommun som förfarit felaktigt vid upphandlingen och därigenom förorsakat skada.
3. För kommunen kan skadeståndsansvar även uppkomma i kontraktuella förhållanden. Då kommunen slutit avtal med t.ex. en byggentreprenör finns det alltid en risk för att en ansvarsgrundande situation uppkommer.

Dessa tre olika områden ska nedan helt kort diskuteras och nämndens roll i förloppet understrykas.

Ansvar enligt SKL

Skadeståndslagen stadgar ett ansvar för det allmänna i 3:2 SKL. Ansvaret är dock begränsat till de skador som uppkommer vid myndighetsutövning. Begränsningen innebär att det endast är nämnder som hanterar ärenden som innefattar myndighetsutövning som kan förorsaka sådan skada. Den nämnd som t.ex. endast hanterar fritids- eller kulturfrågor kan sannolikt aldrig orsaka att kommunen blir ansvarig enligt skadeståndslagen. Det är tänkbart att nämnd, enskild förtroendevald eller tjänsteman hanterar frågor om myndighetsutövning. Visserligen är möjligheten att delegera sådana ärenden begränsad. Enligt 6:34 KL rör begränsningen emellertid endast ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Övriga myndighetsutövningsärenden kan delegeras. Om det rör sig om beslut genom delegation kan det bli fråga om nämndens tillsynsplikt. I enskilda ärenden är det svårt att hävda att nämnden brustit i tillsyn. Beaktas bör dock att nämnden har det yttersta ansvaret för förvaltningen. Delegation av vissa ärenden eller ärendegrupper innebär inte att nämndens ansvar minskar. Det är t.o.m. möjligt att nämnden kan bedömas som vårdslös just för att ärenden inom ett särskilt problematiskt område delegerats till en enskild tjänsteman.[162]

Ansvaret enligt SKL är nära besläktat med ansvaret för tjänstefel enligt 20:1 BrB. I 3:2 SKL begränsas ansvaret bl.a. med lokutionen vid myndighetsutövning. Även i 20:1 BrB stadgas att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel. I båda fallen utlöses således ansvaret då handlingen eller underlåtenheten föreligger vid myndighetsutövning. Tillämpningsom-

[162] Jämför diskussionen om företagaransvaret i avsnitt 10.4.3. Det åligger nämnden att tillse att delegaten har tillräcklig kompetens. Annars faller det straffrättsliga ansvaret tillbaka på nämnden.

rådet kan dock skilja sig åt. Det har påpekats i litteraturen att begreppet "myndighetsutövning" inte är identiskt i SKL och BrB. Skillnaden ligger främst i att strafflag ska tolkas restriktivt medan SKL bör tolkas extensivt då den syftar till att skydda den enskilde i utsatta situationer.[163] I det fall som här diskuteras, då kommun redan bedömts ersättningsskyldig, torde det i många fall vara möjligt att beslå enskild eller grupp av förtroendevalda med culpa. Något har ju uppenbarligen brustit, den bedömningen är redan gjord av domstol.

Ansvar enligt LOU

Om ansvarigt organ i kommunen förfar felaktigt vid en upphandling som omfattas av LOU:s reglering kan kommunen bli skadeståndsskyldig. En förutsättning är självfallet att någon åsamkats skada. I normalfallet är det en konkurrent till det bolag som fick sälja sina tjänster eller produkter till kommunen som kan uppvisa skada.[164] Nämnden är ansvarig för den upphandling som görs inom ansvarsområdet. Både LOU:s regelverk och fullmäktiges reglemente ska iakttas. Det finns exempel på kritik i revisionsberättelser p.g.a. bristande upphandlingsrutiner.

> I RB 1994 för Gotlands kommun kritiseras länsvårdsnämnden och dess ordförande bl.a. för att upphandling av en räddningshelikopter inte gjorts i enlighet med LOU. [165]

Det är dock sällsynt att kritiken är kopplad till en skadeståndsprocess mot kommunen.[166]

Ansvar vid kontraktuella förhållanden

Då kommunen agerar privaträttsligt lyder den under de regelverk som gäller för dessa situationer. Exempelvis i egenskap av fastighetsägare,

[163] Marcusson 1989 s. 242 f.

[164] Se prop. 1992/93:88 s. 103. Att söka, ur kretsen av konkurrerande företag, identifiera det som borde vunnit upphandlingen är en grannlaga uppgift för domstolen. Tanken är att endast ett företag ska ha ersättning, det som borde vunnit. Närmare om problemet se Forsberg 1998 s. 122 f.

[165] Denna RB utgör även exempel på befogenhetsöverskridande och används därför som exempel i föregående avsnitt.

[166] Notera att skadeståndsbeloppet kan bli betydande då både det positiva och det negativa kontraktsintresset ska ersättas. Se Forsberg 1998 s. 123 f. Se vidare de fall med kommunal anknytning som redovisas av Forsberg. Fallen gäller Marknadsdomstolens ingripande mot Linköpings kommun vid upphandling av hemtjänst samt Konkurrensverkets bedömning av en upphandling av tekniska nämnden. Se Forsberg 1998 s. 147 f. I SOU 1995:105 "Konkurrens i balans" behandlas problematiken med konkurrensneutralitet och offentliga aktörer vid upphandling m.m. Se särskilt bilaga 2, Konkurrensverkets rapport, där en rad fall med bl.a. kommuner inblandade diskuteras.

arbetsgivare, säljare eller köpare kan situationer uppkomma då skadeståndsansvar aktualiseras. Det framgår bl.a. av 2:7 KL att kommun kan bedriva näringsverksamhet. Vid sådan verksamhet torde hela det privaträttsliga batteriet av sanktioner vara tillämpligt.[167] Vårdslöshet kan i avtalssituationer föreligga redan vid avtalets ingående.[168]

> I RB 1992 för Hedemora kommun avstyrks ansvarsfrihet för tekniska nämnden bl.a. p.g.a. vid ingående av avtal med byggentreprenör såg inte nämnden till att kommunen fick garantier för avtalets fullgörande. Risken för att ekonomisk skada skulle uppstå i ett senare läge var därför, enigt revisorerna, stor.
>
> I RB 1991 och 1992 för Gotlands kommun uttalas kritik mot det avtal som upprättades då kommunen sålde ett av sina företag, Gotlandsresor AB. Avtalet var, enligt revisorerna, oförmånligt för kommunen eftersom köpeskillingen inte var fastställd utan var beroende av bolagets resultat. Om bolagets resultat var negativt skulle den överenskomna köpeskillingen reduceras med samma belopp. En eventuell vinst påverkade däremot inte avtalet. Revisorerna menade att detta inte var förenligt med kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning.

Det kan vara kommunens representant vid avtalsförhandlingen som ska betraktas som culpös. Denna kan exempelvis överskrida sin befogenhet vad gäller köpeskillingen och binda kommunen till ett avtal som saknar kommunalrättsligt stöd. I övrigt bör påpekas att en stor del av kommunens agerande på den privaträttsliga arenan görs i aktiebolagsform. Det är då ABL:s regelverk om bolagslednings ansvar mot bolaget som är aktuellt. Uppsikten över de kommunala bolagen åligger kommunstyrelsen, men frågan är om det är möjligt att utkräva skadestånd av kommunstyrelsen för skada som uppstått p.g.a. ett kommunalt bolags agerande. Det är visserligen teoretiskt möjligt. Grunden skulle då vara att kommunstyrelsen brustit i sin tillsyn. Det är dock viktigt att komma ihåg att styrelsens befogenheter mot de kommunala företagen är begränsad. Den saknar helt maktmedel härledda ur KL. Det åligger fullmäktige i egenskap av ägare att tillse att styrelsen har möjlighet att exempelvis begära ut handlingar eller yttranden från företagen.[169]

[167] Angående kommun och näringsrätt se Paulsson m.fl. 1997 s. 37–42.
[168] I fallet Haningehem anlitades, till ett mycket omfattande byggprojekt (ca 1 miljard), ett företag som byggherreombud. Enligt Kommunförbundet, som fick till uppgift att analysera den senare uppkomna situationen, saknade företaget tillräcklig erfarenhet och kompetens för detta uppdrag och det borde Haningehems styrelse insett. Se Haningerapporten s. 13. Styrelsen kan då sägas varit culpös redan vid kontraktets ingående.
[169] Paulsson m.fl. 1997 s. 229 f.

11.7. Revisorsansvar

11.7.1. Inledning

I de föregående avsnitten har de förtroendevaldas skadeståndsansvar diskuterats. I detta avsnitt behandlas de förtroendevalda kommunrevisorernas ansvar särskilt. Med tanke på revisorsuppdragets speciella innehåll och revisionens särskilda funktion uppträder en rad situationer som är revisorsspecifika.

En redovisning och diskussion kring revisors skadeståndsansvar kan utföras på olika sätt.[170] Det är möjligt att analysera ansvaret genom att bryta sönder det i mindre delar och exempelvis se vilken del som härrör från lagstiftning samt beskriva dess utseende och vidare vilken del av ansvaret som härrör från utvecklad revisorssed och så vidare. På så vis kan man utifrån normerna bygga upp en bild av skadeståndsansvaret. Ett annat sätt att analysera revisors skadeståndsansvar är att undersöka olika typsituationer där ansvar kan aktualiseras och från det se vilken plikt revisorsuppdraget innefattar. Den sistnämnda analysmetoden har här valts. Det beror främst på skillnaderna i regelverk avseende kommun- och bolagsrevisor. Kommunrevisorerna saknar i princip utvecklad revisionssed vilket gör att betydande svårigheter uppstår vid en ren normativ jämförelse.[171] Exemplifieringen av ansvarssituationer kräver självfallet en viss förhandskunskap om problemen och en preliminär bedömning av revisorspliktens beståndsdelar. Framställningen vinner dock i konkretion och det blir lättare att göra jämförelser mellan kommun- och bolagsrevisor.[172] De ansvarssituationer som uppstår vid revisors verksamhet är likartade för båda kategorierna varför ett sådant angreppssätt är fruktbart.

Avsnittet behandlar inte allmänna skadeståndsrättsliga frågor om exempelvis kausalitet, beräkning av ersättning, fördelning av ansvar mellan flera revisorer m.m. Inte heller behandlas skadeståndsansvaret

[170] Notera att den förtroendevalde kommunrevisorn också inbegrips i kretsen av förtroendevalda. Diskussionen i de i kapitlet föregående avsnitten är därför relevant för kommunrevisorerna.

[171] Det saknas även för kommunrevisorer en utvecklad god revisorssed, vilket till viss del är en följd av bristen på revisionssed.

[172] Jfr Hagman som i kommentaren till 1862 års kommunalförfattningar angående kommunrevisorernas ansvar hänvisar till 75 och 132 §§ i 1910 års ABL där bolagsrevisorns ansvar stadgas. Det fanns uppenbarligen, enligt Hagman, någon slags koppling mellan de båda revisorsgrupperna och deras ansvarsbild. Se Hagman 1926 s. 190.

mot tredje man som i vissa fall kan uppkomma.[173] Syftet är i första hand att belysa revisors plikt i förhållande till uppdragsgivare, bolaget eller kommunen.[174]

I avsnitt 11.7.2. diskuteras helt kort revisors ansvar och culpa för att skapa en grund för den fortsatta diskussionen. I avsnitt 11.7.3. behandlas revisorns plikt. Framställningen är indelad i fyra delar vilka berör; granskningsplikt, tystnadsplikt, rapporterings- och upplysningsplikt samt rådgivaransvar. Det sistnämnda verkar vid första anblicken inte passa in i sammanhanget. Rådgivaransvaret innebär dock en plikt, en rådgivares plikt att iaktta omsorg och tillbörlig försiktighet när han ger råd och upplysningar. Att tystnadsplikten diskuteras i både den straffrättsliga och den skadeståndsrättsliga delen beror på att vissa brott mot tystnadsplikten är uttryckligen kriminaliserade i 20:3 medan annat brytande av tystnadsplikt endast är sanktionerat med skadestånd. Avsnitt 11.7.4. innehåller en avslutande diskussion kring revisorns plikt och ansvar.

11.7.2. Om culpa och revisors skadeståndsansvar

I litteraturen har revisorsansvaret delats upp i två typfall.[175] Det första fallet är då revisors *handlande står i strid med rättslig föreskrift.* Det andra fallet rör situationer då revisor i övrigt varit *vårdslös eller försumlig i sin revisionsuppgift.*[176] Dessa två fall ska helt kort beskrivas nedan.

Det första fallet rör det förhållande då revisor i sitt handlande eller underlåtenhet kränker en rättslig föreskrift. Med sådan föreskrift avses lag, bolagsordning och föreskrift av bolagsstämma. Huvudregeln är att

[173] Ang. sådant ansvar se NJA 1996 s. 224 där en revisor bedömts oaktsam då han medverkat till att ge en felaktig bild av tillgångarna i ett företag vilket medförde att en bank beviljade bolaget en omfattande kredit. Skada för banken uppkom genom kreditgivningen och revisorn bedömdes skadeståndsskyldig mot banken enligt 15:1–2 ABL. För en kommentar av fallet se Bengtsson SvJT 1998 s. 95 och Pehrson JT 96/97 s. 133 ff. Se även prop. 1997/98:99 s. 193. Där hävdas att fallet, som innebär en vidgning av revisors skadeståndsansvar, inte ger skäl till ändring av ansvarets omfattning genom lagstiftning. Frågan om revisor agerat inom ramen för sitt uppdrag bör, enligt propositionen, avgöras från fall till fall. Även Kleineman behandlar kortfattat revisors skadeståndsansvar mot tredje man och ger där internationella utblickar. Kleineman 1987 s. 560–562.

[174] Reformeringen av aktiebolagets organisation innebär ingen ändring av revisorns skadeståndsansvar. Se prop. 1997/98:99 s. 193. För en diskussion kring skadeståndsansvaret bl.a. mot aktieägare och ansvar för medhjälpare se Moberg 1986 s. 182–184

[175] Diskussionen bygger på rättskällor avseende bolagsrevisorn. Resonemangen är emellertid till viss del allmängiltiga och kan omsättas på kommunrevisorn.

[176] Se Moberg 1986 s. 174–178.

en sådan kränkning innebär att revisorn anses som culpös. Föreskrift meddelad av stämman ska följas såvida den inte strider mot lag eller bolagsordning. Eftersom revisorn inte bara ska beakta aktieägarnas intressen, utan också exempelvis borgenärers, statens och de anställdas intressen, får inte stämman meddela föreskrifter som inskränker uppdraget härvidlag. Stämman kan dock lämna föreskrifter om särskilda avsnitt som bör granskas m.m. om detta beaktas.[177] De rättsliga föreskrifterna utgör naturligen kärnan av den standard som revisorerna ska iaktta och uppnå.

Det andra fallet behandlar situationer då revisor, utan att bryta mot föreskrift, varit vårdslös eller försumlig. Revisorn har en allmän omsorgs- och vårdnadsplikt som ursprungligen grundas i hans ställning som syssloman. Revisorsansvaret är således att betrakta som ett sysslomannaansvar.[178] Av särskild betydelse, vid sidan av de rättsliga föreskrifterna, är då den yrkesstandard i form av god revisionssed som utvecklats. Det kan också uttryckas så att revisorn har ett professionsansvar.[179] De värderingar som gäller bland utövare av yrket utgör den standard som ska uppnås.[180]

Då en särskild ansvarssituation analyseras är det väsentligt att observera att revisionen utförs för många intressenters räkning.[181] Ur detta skapas den norm för aktsamt revisorshandlande som gäller i den specifika situationen. Om revisorn handlat i strid med denna norm, och avvikelsen nått en viss nivå, kan culpa konstateras.[182] Rodhe uttrycker det helt enkelt så att *"den som inte når upp till den sedvanliga aktsamhetsgraden är oaktsam"*.[183] Det är väsentligt att notera att granskningen i sin helhet måste bedömas då det knappast är möjligt för revisionen att granska allt. Ingen revision kan vara fullständig. Det kan mycket väl tänkas fall då ett särskilt granskningsmoment, som inte bedömts särskilt viktigt, innehåller omständigheter som går revisorerna förbi och vållar skada. Att i det läget hävda culpa torde vara orimligt.[184] I ett

[177] Kedner m.fl. 1996 s. 49 f.
[178] Se t.ex. Moberg 1986 s. 175 f. och Kedner m.fl. 1996 s. 261f och 266.
[179] Jämför dansk rätt där professionsansvaret betecknar revisors skadeståndsansvar. Det är en variant av dansk rätts allmänna skadeståndsrättsliga regler och ett särskilt professionsansvar har utvecklats inom en rad yrken t.ex. läkare, ingenjör och advokat. Se Langsted m.fl. 1992 s. 132f 1992.
[180] Se exempelvis Moberg 1986 s. 170 och där gjorda hänvisningar.
[181] Kedner m.fl. 1996 s. 266 f., se också Rodhe 1977 s. 4.
[182] Moberg 1986 s. 175, alla avvikelser från normen innebär inte att revisorn varit culpös, vissa avvikelser kan accepteras.
[183] Rodhe 1977 s. 4.
[184] Leffler s. 108.

sådant läge får de allmänna principerna om väsentlighet och risk bli vägledande.[185]

Att försöka fastställa en allmän minimistandard för revisorn torde vara svårt.[186] Kärnan torde vara ett allmänt iakttagande av de rättsliga föreskrifterna som gäller för uppgiften. Till detta ska sedan läggas professionsstandarden[187] , den goda revisionsseden, som utvecklats.[188] Slutligen bör revisorns ställning som syssloman beaktas, med den särskilda omsorgs- och vårdnadsplikt som då följer. Detta sammantaget får sägas utgöra den objektiva måttstock som ska användas vid en culpabedömning.

Revisors skadeståndsansvar är stadgat i 15:1–2 ABL.[189] Där anges att revisor som vid fullgörande av sitt uppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet skadar bolaget ska ersätta skadan. Det gäller även då aktieägare eller annan orsakas skada genom överträdelse av ABL eller bolagsordning. Stadgandet innebär att revisor ansvarar för den skada som för bolaget kan uppkomma vid åsidosättande av revisors plikt som kontrollerande organ.[190] Det gäller vidare att fastställa revisorns ställning, uppgifter och skyldigheter inom bolaget. Utifrån detta ska det avgöras om revisorn handlat i strid med de skyldigheter som ålegat denne.[191] Måttstocken vid aktsamhetsbedömningen är som tidigare nämnts principerna för sysslomannaansvaret. I första hand ska ABL, annan lagstiftning samt bolagsordning beaktas. Av detta följer att den

[185] Moberg 1986 s. 175.
[186] Leffler s. 108.
[187] I kommunrevisors fall är professionsstandard ett felaktigt uttryck. Förtroendevald är inte ett särskilt yrke. Däremot kan analoga uttryckssätt med samma innebörd vara relevanta, exempelvis uppdragsstandard. Problemet är dock att det saknas utvecklad god kommunal revisorssed.
[188] Jämför här Rodhe 1977 s. 4. Han diskuterar hur standarden för ett aktsamt förfarande uppställs. Rodhe menar att även om viss sedvänja utvecklats kan domaren ställa upp ett högre krav på aktsamhet om han finner det för gott. Det följer naturligt av det faktum att det är domstolen som slutgiltigt fastställer god revisionssed. Branschrekomendationerna är inte bindande för domstolen. Det ligger emellertid i sakens natur att domstolen endast i undantagsfall frångår FAR:s rekommendationer och ställer upp högre krav på aktsamhet. Det torde vara svårt att hävda att revisor är culpös trots att han iakttagit den sedvänja som utvecklats och accepterad av branschorganen.
[189] De första reglerna om bolagsrevisors skadeståndsansvar infördes redan i 1895 års ABL (1895:65). 52 § stadgar att revisor som lämnat oriktig uppgift eller underlåtit att göra anmärkning mot dylik eller i övrigt varit grovt vårdslös är ersättningsskyldig mot bolaget. Stadgandet var en nyhet och avsikten var att strama upp bolagsrevisionen vilket bedömdes nödvändigt bl.a. med tanke på den snabba tillväxten av aktiebolag. Se vidare Sjöström 1994 s. 29–42 om diskussionen och bakgrunden till revisorsreglerna i 1895 års lag.
[190] Kedner m.fl. 1996 s. 266.
[191] Moberg 1986 s. 169.

utvecklade revisionsseden och stämmans instruktioner, i den mån de inte strider mot de nämnda regelverken, är av rättslig betydelse.[192] Ansvaret mot aktieägare och andra är begränsat. Där krävs att revisorn överträtt ABL eller bolagsordningen.[193]

En rad regler i ABL har tillkommit för att skydda både aktieägare och tredje man. Exempelvis kan en revisor underlåta att anmärka på en felaktig årsredovisning och det kan föranleda tredje man att ge kredit eller köpa aktier till oförmånligt pris. I sådana fall är revisorn skadeståndsskyldig.[194] Revisor är även ansvarig för skada som vållas av medhjälpare. I 15:4 ABL finns en jämkningsregel avseende ersättningsskyldigheten. Vid jämkning ska hänsyn tas till skuldgraden. Det innebär att då uppsåtlig brottslig gärning föreligger ska jämkning i princip inte ske.[195] 15:5–6 ABL reglerar bl.a. frågor om väckande av skadeståndstalan och preskription. För talan mot revisor som inte grundas på brott är preskriptionstiden tre år från revisionsberättelsen framlades på stämma. Revisors skadeståndsansvar får sägas vara långtgående, om skada och adekvat kausalitet föreligger samt culpa kan visas är ersättningsskyldigheten ett faktum.

Det ovan förda resonemanget rör huvudsakligen bolagsrevisorn. Då de två typfallen, brott mot föreskrift och övrig culpa, omsätts till kommunrevisorn blir utfallet något annorlunda. I det första fallet är kommunallagen vägledande. Lagen reglerar uppdraget och dess utförande. Kommunrevisorns plikt kan emellertid endast utläsas implicit. Det framgår att det finns en plikt att granska verksamheten men hur denna plikt i detalj ser ut är oklart. Där stadgas i 9:7 att granskningen ska ske i den omfattning god revisionssed anger. Det är då fråga om den plikt som kan härledas ur denna goda revisionssed. Där uppkommer problem i kommunrevisorns fall då den goda revisorsseden är oklar.[196] En dokumenterad god sed för kommunrevisorn saknas. Typfall två då professionsansvaret visar pliktens innehåll är således problematiskt för kommunrevisorn. En generell och allmän culpabedömning får därför göras i brist på utvecklad revisorssed.

[192] Kedner m.fl. 1996 s. 266f.
[193] Se Moberg 1986 s. 182–184. Där diskuteras vad överträdelse av ABL innebär. Innefattar det även fall då revisor överträtt författning som ABL hänvisar till? Moberg är tveksam därtill och verkar förorda en restriktiv tolkning av 15:1–2 ABL. Moberg intar där en något annorlunda ståndpunkt än Taxell. Se Taxell 1983 s. 57 där motsvarande resonemang förs avseende bolagsledningens ansvar.
[194] Kedner m.fl. 1996 s. 267.
[195] Kedner m.fl. 1996 s. 271.
[196] Se vidare om god revisionssed i avsnitt 7.3.

11.7.3. Revisors plikt

11.7.3.1. Inledning

Ifråga om olika situationer då ansvaret kan aktualiseras handlar det om en plikt för revisorn att handla på ett särskilt sätt eller att underlåta handling. Nedan följer fyra olika situationer då revisorn har en sådan särskild plikt: plikt att granska verksamheten, plikt att ge upplysningar eller att rapportera i vissa situationer, plikt att inte lämna ut information samt plikt att lämna korrekta råd. Vad gäller rapporteringsplikten är det inte endast fråga om sådan upplysningsplikt som stadgas i 10:42 ABL som gäller mot bolagsstämma, medrevisor m.fl. Rapporteringsplikten avses här i vid mening, således även en plikt att i revisionsberättelse och andra handlingar underrätta stämma och styrelse, och även kommunfullmäktige, om resultatet av granskningen. Framställningen är i huvudsak uppbyggd så att bolagsrevisors plikt diskuteras först och sedan kommunrevisors.

11.7.3.2. Brott mot granskningsplikten

Revisorns uppgifter anges i 10:7 ABL där det kortfattat uttrycks att revisorn ska i den omfattning god revisionssed bjuder granska bolagets årsredovisning jämte räkenskaperna samt styrelsens och verkställande direktörens förvaltning. Lagrummet anger revisorns huvudsakliga granskningsuppgifter även om det finns andra stadganden i ABL som också reglerar den revisionella granskningen.[197] 10:27–33 reglerar innehållet i revisionsberättelsen och ger indirekt en vägledning angående granskningens inriktning. Exempelvis ska anmärkas i berättelsen om revisorn funnit att bolagsledning handlat lagstridigt och därigenom förorsakat bolaget skada. Dessutom ska särskilt anmärkas om bolaget inte fullgjort sin skyldighet i vissa skatte- och avgiftshänseenden. Lagstiftaren har därigenom gjort revisorn till ett redskap också i fiscus tjänst. Regelverket stadgar därmed en skyldighet att kontrollera sådant som särskilt ska anmärkas i revisionsberättelsen. Revisorn kan inte komma ifrån sin anmärkningsskyldighet genom att hävda att ingen granskning utförts.[198]

ABL stadgar en relativt vittgående granskningsskyldighet för revi-

[197] Kedner m.fl. 1996 s. 36. Det stadgas även andra uppgifter för revisorn i ABL. Exempelvis ska han medverka vid bolagsbildning, nyemission och fusion. Dessa uppgifter ska dock inte behandlas här eftersom de inte är att betrakta som ren revisionsgranskning även om de i vissa avseenden kräver att revisorn granskar vissa sakförhållanden.

[198] Kedner m.fl. 1996 s. 58.

sorn. En rad faktorer och omständigheter ska undersökas och beaktas. Omfattningen av granskningen anges vara den som *god revisionssed* påbjuder. Lagstiftaren har överlämnat till revisorsorganisationerna att närmare utforma begreppet.[199] God revisionssed är den standard som reglerar granskningsuppgiften. Detta är således utgångspunkten då det ska avgöras om revisorn uppfyllt sin granskningsplikt. Eftersom revisorsansvaret i bolagsrättsliga sammanhang bygger på culparegeln spelar den utvecklade revisionsseden en central roll. För att oaktsamhet ska föreligga krävs brott mot den goda revisionsseden. Culpabedömningen ska göras i princip efter en objektiv måttstock, en bedömning av de objektiva omständigheter som föreligger i det särskilda fallet. Exempel på sådana omständigheter är storlek och struktur på det granskade bolaget, eventuella inskränkningar i revisorsuppdraget.[200] Subjektiva omständigheter såsom revisorns yrkesskicklighet ska i princip inte påverka bedömningen även om kvalificerade revisorer bedöms hårdare än okvalificerade. Det är dock en logisk följd av den goda revisionsseden och den kvalitetsmärkning av revisorer som utförs av branschorganisationen. Den som bedömts uppfylla kriterierna och erhåller ett godkännande eller auktorisation är objektivt att bedöma som skickligare än den okvalificerade och därmed ställer culparegeln högre krav.[201] Passivitet från revisorns sida medför ej lindring i ansvaret. Om revisor "fryses ut" och exempelvis inte erhåller den information som han enligt 10:7 ABL har rätt till kan dock detta påverka ansvaret. Revisorn har emellertid skyldighet att reagera och anmäla det till stämma eller bolagsledning.[202] Han kan inte passivt konstatera att uppdraget ej kan utföras. Ansvaret faller då tillbaka på revisorn. Granskningsplikten enligt god revisionssed är således svårare att fastställa än den granskningsplikt som *direkt* följer av ABL. Omfattningen beror, som ovan påpekats, av en rad faktorer och en bedömning får göras från fall till fall.

FAR:s rekommendationer innehåller en rad regler som anger granskningspliktens omfattning vid sidan av det som direkt följer av

[199] Både FAR och Revisorsnämnden påverkar utvecklingen av den goda revisorsseden Se vidare Kedner m.fl. 1996 s. 37 f.

[200] Om arvodets storlek är en sådan objektiv omständighet som ska beaktas har diskuterats i litteraturen. Moberg menar att underbetalning inte kan medföra begränsat ansvar. Moberg 1986 s. 173. Andra synpunkter har dock framförts. Se Leffler s. 108.

[201] Se Moberg 1986 s. 172 f. Han menar att till subjektiva omständigheter hör bl.a. revisorns yrkesskicklighet. Det kan dock diskuteras om inte det faktum att revisorn blivit godkänd eller auktoriserad är en sådan objektiv omständighet som ska beaktas i en objektiv culpabedömning.

[202] Moberg 1986 s. 173.

ABL.[203] Framför allt ger rekommendationerna mer konkreta regler än lagstiftningen. En av de viktigaste principerna inom god revisionssed är "väsentlighet och risk". I rekommendationerna anges att revisionsarbetet ska inriktas mot sådana områden där det finns risk för att väsentliga fel uppstår som kan påverka årsredovisningen och i övrigt mot sådant som är väsentligt för bedömningen av om styrelse och VD fullgjort sina åligganden enligt ABL och bolagsordning. Ett fel är väsentligt om de är av sådan omfattning att det påverkar en utomståendes bedömning av läget i bolaget. Revisors bedömning av vad som i det enskilda fallet är väsentligt baseras på revisorns egen yrkesmässiga erfarenhet.[204] Vidare finns rekommendationer angående revisors granskning av förvaltningen och årsredovisning.[205] Förvaltningsrevisionen syftar i huvudsak till att klarlägga bolagsledningens eventuella lagöverträdelser, försummelser i övrigt och skadeståndsskyldighet.

Bolagsrevisors granskningsplikt beror slutligen även på inskränkningar eller utökningar som görs i avtalet mellan bolaget och revisor så länge dessa inte strider mot lag, bolagsordning eller god revisionssed. Det är fullt möjligt att avtala om en modifierad granskningsplikt vilket får betydelse vid en culpabedömning. Det är således culpöst att bryta avtalet om granskningsplikt. Till det kan även läggas den granskningsplikt som är ett utflöde av omsorgsplikten som i sin tur följer av bolagsrevisorns ställning som syssloman.

Kommunrevisors granskningsplikt framkommer av 9:7 KL. Där stadgas att revisorerna granskar i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. Vidare stadgas att revisorerna ska pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig.[206] Till revisorernas uppgift hör att granska den kommunala årsredovisningen.[207] Kommunrevisors verksamhet regleras således uttryckligen i KL. Frågan är i vilken omfattning dessa stad-

[203] Exempelvis finns särskilda rekommendationer för granskning av kontrollbalansräkning, prospekt och fusionsplan. Det är således regler för hur revisorns granskningsplikt ser ut i särskilda situationer.
[204] FAR:s rek "Revisionsprocessen" avsnitt 2.2.1.
[205] "Revisionsprocessen" avsnitt 1.4–5.
[206] Kommunrevisionsutredningens förslag om att det ska stadgas att revisorerna *årligen* ska granska verksamheten innebär en skärpning och förtydligande av kommunrevisionens uppgifter. Se SOU 1998:71 s. 77 f. Revisorerna får då en tydligare skyldighet att varje år granska hela verksamheten. Det ställer även krav på omfattande resurser för kommunrevisionen.
[207] Prop 1990/91:117 s. 219. För en genomgång av revisorernas uppgifter se avsnitt 6.4.

ganden innebär en *plikt* för kommunrevisorerna. Den grundläggande diskussionen kring kommunrevisors plikt och skadeståndsansvar är densamma som för förtroendevalda i allmänhet. Här ska endast konstateras att KL anger vissa uppgifter för kommunrevisionen och det är rimligt att anta att då fråga uppkommer om kommunrevisors culpa är den första frågan huruvida revisorn uppfyllt lagens krav, i första hand KL. 9:7 KL är då en rimlig källa att gå till. Stadgandena i KL torde ha betydelse vid en culpabedömning då det är i princip den enda rättsliga regleringen av revisorsuppdraget. Ifråga om uttrycket "god revisionssed" uppkommer vissa problem. Kommunförbunden har utgett rekommendationer på området men det är oklart i vilken omfattning dessa följs.[208] Vidare är det svårt att bedöma rekommendationernas rättsliga betydelse. Det kan tänkas att varje kommun utvecklar en egen revisionssed. Culpabedömningen får då göras från den särskilda sedvänja som gäller i det enskilda fallet.

Rekommendationerna innehåller uttalanden om granskningsplikten. En grundläggande princip är "väsentlighet och risk". Revisorernas bedömning av granskningens omfattning, inriktning och prioritering ska alltid utgå från väsentlighet och risk. I väsentlighetsbegreppet ingår betydelsen av verksamheten, bl.a. nyttan för mottagarna och den ekonomiska omfattningen av verksamheten. I riskbegreppet ingår en bedömning av vilka väsentliga fel som kan uppstå i verksamheten.[209] Förvaltningsrevisionen är i första hand en effektivitetsgranskning.

Kommunrevisionens uppgift i fråga om ansvarsutkrävande och skadeståndsansvar berörs inte i rekommendationerna.[210] Vidare anges att laglighetsgranskning ingår i revisionens uppgifter. Det trots att det inte uttryckligen stadgas i KL. Fullmäktige har dock möjlighet att ålägga revisorerna denna plikt.[211] Sammantaget framkommer kommunrevisorernas granskningsplikt i första hand genom KL och då främst 9:7. God revisionssed är den utvecklade sedvänjan inom området. Av betydelse är där kommunförbundens rekommendationer dock endast i den mån dessa iakttas. Det går självfallet inte att tala om sedvänja där ingen sådan finns. Eftersom det i princip saknas ett centralt samordningsorgan är det möjligt att god revisionssed skiljer sig från kommun till

[208] Se Starev s. 11. Det stora flertalet undersökta kommuner beaktar i viss utsträckning kommunförbundens rekommendationer. Vissa kommuner anger emellertid att god revisionssed inte alls iakttas i verksamheten. Det bör påpekas att revisionen då inte uppfyller KL:s krav enligt 9:7 1 st.
[209] Se Kommunförbundens rek. s. 14
[210] Kommunförbundens rek. s. 5. Där konstateras bl.a. att förvaltningsrevision har en annan innebörd inom bolagsrevisionen. Om ansvarsfrågan sägs intet i övrigt.
[211] Kommunförbundens rek. s. 6.

kommun.[212] Slutligen har fullmäktiges instruktioner via revisionsreglementet betydelse. Om exempelvis reglementet stadgar att revisionen ska utföra laglighetsgranskning är det culpöst att underlåta detta.

Likheterna avseende granskningsplikten mellan kommun- och bolagsrevisor är stora. Regleringen av plikten sker i första hand genom lag, ABL och KL. Begreppet "god revisionssed" skiljer sig åt mellan kommun- och bolagsrevision. Inom bolagsrevisionen är begreppet väl utvecklat och har ett rättsligt innehåll. Inom kommunrevisionen är det emellertid mer oklart. Rekommendationer finns men den rättsliga betydelsen är oklar. Till syvende og sidst är det en fråga om uppslutning kring dessa rekommendationer. Endast då de faktiskt beaktas är det rättsligt möjligt att tala om att en revisorssed utvecklats. Det torde därför vara svårt att hålla en kommunrevisor culpös för att han frångått utfärdade rekommendationer.

11.7.3.3. Brott mot tystnadsplikt

Bolagsrevisorns tystnadsplikt framkommer i 10:37 ABL.[213] Där stadgas att revisor inte får, till enskild aktieägare eller utomstående, lämna upplysning om sådana bolagsangelägenheter som han fått kännedom om vid fullgörande av sitt uppdrag om det kan skada bolaget.

Tystnadsplikten är således riktad mot subjekten "enskild aktieägare" och "utomstående". Det förstnämnda indikerar att tystnadsplikten inte gäller i förhållande till ett aktieägarekollektiv och bolagsstämman. Frågan blir då i första hand vad "enskild" innebär. Nial menar att det ska tolkas vidsträckt. Även aktieägare i ett fåmansbolag är att beteckna som enskild.[214] Begreppet "utomstående" torde inte skapa några större tolkningsproblem. En intressant fråga är dock om enskild styrelseledamot är att beteckna som utomstående. Problemet har diskuterats av Moberg som konstaterar att det får avgöras från fall till fall.[215]

Revisorns tystnadsplikt är uppbyggd enligt den s.k. intressentmodellen. Det innebär att han inte bara har att tillgodose uppdragsgivarnas, vanligen aktieägarnas, intressen utan även bl.a. borgenärers och anställdas intressen. Av denna modell följer även att revisorn ska bemöda sig om att vara objektiv och opartisk i sin yrkesutövning. Det stora antalet intressenter torde innebära att revisors tystnadsplikt är mer

[212] Se avsnitt 7.3. där god kommunal revisionssed närmare diskuteras.
[213] För en historik kring tystnadsplikten se Moberg 1986 s. 199–202. Tystnadsplikten framgår även av 18 § revisorslagen. Där stadgas att en revisor inte får använda en uppgift som har inhämtats i hans yrkesutövning till fördel för sig eller till skada eller gagn för annan och inte heller annars obehörigen yppa vad som kommit till hans kännedom.
[214] Nial 1985 s. 196.
[215] Moberg 1986 s. 230f, jfr Kedner m.fl. 1996 s. 65.

mångfacetterad än t.ex. advokatens som i första hand har sin klients intresse att iaktta.[216]

Tystnadsplikten omfattar, enligt lagtexten, endast sådana bolagsangelägenheter som revisorn fått kännedom om vid fullgörande av uppdraget. Hur vidsträckt detta ska tolkas är oklart. Självfallet kan revisorn erhålla information vid sidan av det egentliga granskningsarbetet. Det kan även tänkas att han får känsliga uppgifter om ett annat bolag än det han för närvarande har uppdrag i. Omfattas detta av tystnadsplikten? Tystnadspliktens omfattning är något oklar, förarbetena ger ingen vägledning. I litteraturen påpekas dock det rimliga i att den omfattar *all* den information revisorn får kännedom om under den tid han fullgör uppdraget. Det innebär att även information från informella samtal m.m. inbegrips.[217] Tystnadsplikten gäller även efter det att uppdraget upphört.[218] Endast sådana uppgifter vars spridande kan leda till skada för bolaget är belagda med sekretess. Annan information står det revisorn fritt att sprida.[219] Lokutionen *kan leda till förfång* anger att bolagets skada inte rent faktiskt behöver uppstå. Risken för skada torde vara tillräckligt. Rent allmänt kan konstateras att det endast är banala eller mycket allmänna uppgifter om ett bolag som inte *kan* skada detta.

Brytande av sådan tystnadsplikt som följer av lag, t.ex. SekrL, är för kommunrevisorer belagd med straffrättsliga sanktioner enligt 20:3 BrB. Frågan är om det finns en tystnadsplikt utöver det. Det går självfallet att tänka sig fall då det ur kommunens synvinkel är önskvärt att revisorn inte yttrar sig. Exempelvis kan revisorer yttra sig i media under pågående granskning angående vissa sakförhållanden. Sådant kan orsaka problem för ansvarig nämnd och även fullmäktige.[220] Bortsett från problem för kommun att visa ekonomisk skada till följd av yttrandet är det teoretiskt möjligt att hävda skadeståndsskyldighet för ansvarig kommunrevisor p.g.a. sysslomannaansvaret. Här uppkommer dock en kollision mellan revisorns omsorgsplikt, vari en viss tystnadsplikt kan sägas ingå, och den yttrandefrihet som stadgas i RF. I det läget är det självklart att yttrandefriheten går före. Kommunrevisorn har ju ett tydligt offentligt uppdrag, reglerat i huvudsak av offentligrättsliga reg-

[216] Om revisionens intressenter se vidare avsnitt 4.2.4.
[217] Se Moberg 1986 s. 204 och där gjorda hänvisningar.
[218] Kedner m.fl. 1996 s. 65.
[219] Se Moberg 1986 s. 205 där han konstaterar att förarbetena inte ger mer ledning än så.
[220] Det finns fall där kommunrevisionens utomstående konsulter yttrat sig i media, i anledning av en avfattad revisionsrapport. Landstingsdirektören uttryckte sitt ogillande däremot och menade att diskussionen ska ske mellan berörda parter, dvs. revisionen och förvaltningen, och inte i media. Se Uppsala Nya Tidning 960612.

ler. Att en förtroendevald skulle vara berövad yttrandefriheten är orimligt och helt främmande för det svenska rättssystemet. Det går således här att konstatera att kommunrevisors lojalitet- och omsorgsplikt ska modifieras i förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna.

I kommunförbundens rekommendationer anges att massmedia har ett legitimt intresse av revisorernas arbete. Vidare sägs att sådan *"information skall dock aldrig lämnas förrän de som direkt berörs av granskningen fått information"*.[221] I den delen innebär rekommendationen inget rättsligt förpliktande för kommunrevisor. Den som inte iakttar detta och lämnar ut information innan berörda fått del av det kan inte betraktas som culpös. Det är upp till varje revisor att lämna ut de handlingar han finner för gott såvida de inte är sekretessbelagda.[222]

Det finns stora skillnader i kommun- och bolagsrevisors tystnadsplikt. Den sistnämnda kategorin har en långtgående tystnadsplikt medan den förstnämnd har en långtgående rätt att yttra sig och sprida information. Kommunrevisorn har ett självständigt ansvar i det att varje revisor är en myndighet i TF:s mening och fattar själv beslut om utlämnande av handlingar. Det ankommer på den enskilde revisorns eget omdöme att lämna ut handlingar även om de inte är allmänna. Det enda hindret är sekretessreglerna. Bolagsrevisor kan i princip inte lämna ut någon information vare sig muntligen eller i skriftlig form. ABL stadgar ett omfattande skadeståndsansvar vilket understryks av god revisionssed som ställer upp en i princip total tystnadsplikt.

Denna skillnad i revisorsuppdragen innebär problem då samma person innehar uppdragen. För att kunna åstadkomma en samordnad revision krävs att bolagsrevisorn löses från sin tystnadsplikt. Endast då kan han diskutera bolagets angelägenheter med sina kommunrevisorskolleger.[223] Om inte detta sker kan i princip bolaget väcka talan om skadestånd vilket kan resultera i ersättningsskyldighet för revisorn. Gränsdragningsproblem kan dock uppkomma. Om revisorn fått upp-

[221] Kommunförbundens rek. s. 9.

[222] Det kan t.o.m. vara så att revisor gör sig skyldig till tjänstefel om han följer rekommendationen. Om handlingen är upprättad eller inkommen och därigenom att betrakta som allmän och offentlig, om sekretessregler saknas, ska handlingen lämnas ut skyndsamt. Ett avsiktligt fördröjande kan innebära ansvar enligt 20:1 BrB. I den delen bör rekommendationerna inte beaktas. I fallet JO 85/86 s. 343 var det bl.a. fråga om att kommunrevisorerna regelmässigt stämplade alla handlingar i ett ärende, innan det var slutfört, med beteckningen "konfidentiell". Enligt JO strider detta mot 2:16 TF, som stadgar att handlingar som inte omfattas av sekretess inte får förses med anteckningen konfidentiellt eller liknande, eftersom samtliga handlingar i alla ärenden omöjligen kunde vara sekretsessbelagda.

[223] Det är också det förfaringssätt som rekommenderas av kommunförbunden. Se Kommunförbundens rek. s. 8.

gifter om bolagets angelägenheter i sin egenskap av kommunrevisor har han, som ovan påpekats, en vidsträckt yttrandefrihet. I annat fall gäller tystnadsplikten.[224]

11.7.3.4. Brott mot upplysnings- och rapporteringsplikt

Bolagsrevisorn har en vidsträckt skyldighet att avge information till olika intressenter. Hela idén med ett granskningsinstitut vore självfallet meningslös om inte resultatet av granskningen meddelades. Det är därför naturligt att revisorn har en långtgående plikt att informera sin uppdragsgivare, bolagsstämman, och styrelsen om vad han finner. Till denna skyldighet kommer också den i 10:42 ABL stadgade allmänna upplysningsplikten att i vissa situationer lämna information till medrevisor, särskild granskningsman, konkursförvaltare och förundersökningsledare vid förundersökning i brottmål.

Revisorns upplysningsplikt innebär i detta fall att han är skyldig att lämna erforderliga upplysningar om bolagets angelägenheter. Upplysningsskyldigheten är ovillkorlig och begränsas inte av ett skaderekvisit.[225] Det förutsätts av lagstiftaren att revisionsarbetet bedrivs kontinuerligt och det är därför rimligt att dessa kategorier får tillgång till sådan information.[226] Upplysningsplikten innebär inte att revisorn är tvingad att genomföra utredningar eller andra omfattande åtgärder för att bistå med information. Däremot ska han stå till tjänst med faktiska upplysningar om bolaget. Revisorn ska på eget initiativ lämna de upplysningar han anser exempelvis en ny revisor eller medrevisor behöver.[227]

Även förundersökningsledare vid brottmål, vanligen åklagare, kan vara berättigad att erhålla information från revisor.[228] Revisorn är skyldig att lämna upplysningar om bolagets angelägenheter om åklagaren begär detta. Undersökningen behöver emellertid inte vara föranledd av att någon i bolaget begått brott.[229] Revisorns tystnadsplikt

[224] Förslaget om införande av särskilda lekmannarevisorer i aktiebolag innebär att denna nya kategori har rätt till insyn i samma utsträckning som en revisor men omfattas också av samma tystnadsplikt som en revisor. Se prop 1997/98:99 s. 180 f.
[225] De uppräknade kategorierna omfattas dock av en egen tystnadsplikt. Kedner m.fl. 1996 s. 66f.
[226] Det kan dock tänkas fall då reglerna om revisorsansvar tar över upplysningsskyldigheten. Om revisorn har mycket starka skäl att misstänka att exempelvis en ny revisor har för avsikt att skada bolaget. Den gamla revisorn torde då ha skyldighet att *inte* lämna ut information till den nye revisorn. Detta är dock att betrakta som ett klart undantag. Moberg 1986 s. 226.
[227] Kedner m.fl. 1996 s. 67 och där gjorda hänvisningar.
[228] För en utförlig redovisning av revisorns upplysningsplikt i förhållande till förundersökningsledare i brottmål se Moberg 1986 s. 216–220.
[229] Kedner m.fl. 1996 s. 67

genombryts således här av det samhälleliga intresse som legitimerar ingripande mot brott.[230] Att notera är att revisorn i domstol i vissa fall inte behöver yttra sig angående bl.a. brottslig eller vanärande handling eller yrkeshemligheter. Revisorn gör själv denna bedömning och det torde vara svårt för domstolen att kontrollera om hans bedömning var korrekt.[231]

Bolagsrevisorn har också upplysningsplikt i förhållande till stämman. I 10:41 ABL stadgas att revisorn är skyldig att lämna alla upplysningar som stämman begär om det inte leder till väsentligt förfång för bolaget. Upplysningsplikten är således begränsad med ett förstärkt skaderekvisit. Som exempel vad som kan betecknas som väsentlig skada anges i förarbetena hemlig teknisk metod eller affärshemlighet. Huvudregeln är dock att revisor är skyldig att på begäran lämna ut upplysningar till stämman.[232] Det är befogat att fråga sig om detta är en principiell inkonsekvens i aktiebolagsrätten. Stämman är ju revisorns uppdragsgivare och borde rimligen ha tillgång till all information. Saken har diskuterats i litteraturen. *Nial* menar att om en enhällig och fulltalig stämma begär upplysning av revisorn bortfaller hindret att lämna upplysningar.[233] Även andra har framfört sådana synpunkter som får anses ligga i linje med den bolagsrättsliga principen om stämmans suveränitet beträffande bolagets angelägenheter.[234] *Moberg* menar dock att det finns goda skäl att beakta denna begränsning av upplysningsskyldigheten. Det kan tänkas att det bland aktieägarna finns någon *"vars intressen ej överensstämmer med bolagets"*.[235] Faran ligger däri att aktieägarna inte omfattas av tystnadsplikt vilket gör att t.ex. affärshemligheter saknar skydd då de kommit till stämmans kännedom.[236] Mobergs pragmatiska syn på problemet står visserligen i strid med den ovannämnda principen men får anses vara rimlig med tanke på de faktiska konsekvenser som kan uppkomma. En bolagsstämma

[230] Moberg s. 216 och där gjord hänvisning samt s. 217. Notera att fr.o.m. 1999 har bolagsrevisor, enligt 10:38–40 ABL, skyldighet att anmäla brott till åklagare. Då revisor underlåter att anmäla misstanke om brott till åklagare kan han bli föremål för disciplinära åtgärder enligt lagen om revisorer (1995:528). Se prop 1997/98:99 s. 152 och s. 167.
[231] Moberg s. 218 och där gjorda hänvisningar. Se också 36:6 RB där detta regleras.
[232] SOU 1971:15 s. 271.
[233] Nial 1985 s. 197.
[234] Se exempelvis Kedner m.fl. 1996 s. 65f och där gjord hänvisning.
[235] Moberg 1986 s. 230.
[236] Moberg 1986 s. 230.

skulle annars, av ren okunnighet eller obetänksamhet, kunna allvarligt skada bolaget.[237]

Bolagsrevisorns skyldighet att avge information avseende resultatet av granskningen är vidsträckt. De främsta instrumenten för sådan information är revisionsberättelsen samt de protokoll eller andra handlingar som omtalas i 10:35 ABL.[238] De sistnämnda utgör revisorns informationskanal till bolagsledningen och är inte offentliga. Revisionsberättelsen, som regleras i 10:27–31 ABL, blir offentlig först för stämman och sedan för allmänheten i det att den sänds till registreringsmyndigheten.[239] Revisionsberättelsen får betraktas som det ur rättslig synvinkel viktigaste rapporteringsinstrumentet.[240] Där anges resultatet av granskning och innehållet har stor rättslig betydelse exempelvis för frågan om ansvarsfrihet för bolagsledningen.[241]

Kommunrevisorn har endast en rapporteringsskyldighet i förhållande till fullmäktige. I 9:14 KL stadgas att revisorerna varje år till fullmäktige ska avge en berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående budgetåret. Stadgandet motsvarar äldre kommunallag.[242] Lagens krav på revisionsberättelsen är lågt ställda. Många revisionsberättelser innehåller endast ett konstaterande att verksamheten granskats och ett uttalande om ansvarsfriheten.[243] Frågan är vilket ansvar revisorerna har för innehållet i revisionsberättelsen? I doktrinen anges att det i sista hand beror på revisorernas eget omdöme om de anser att ett förfarande eller underlåtenhet är av så allvarlig natur att anmärkning ska framställas

[237] Notera att även i propositionen till en ny organisation av aktiebolaget framkommer den uppfattningen att stämman inte med absolut verkan kan lösa revisorn från tystnadsplikten. Revisorn är endast skyldig att lämna uppgifter till stämman om det inte är till väsentligt förfång för bolaget. Se prop 1997/98:99 s. 152 och 181.

[238] 10:35 ABL stadgar förfarandet då revisor framställer erinringar till styrelsen.

[239] Se 8:3 ÅRL.

[240] Se NJA 1988 s. 383. Revisor fälldes där till ansvar för medhjälp till bokföringsbrott då han varit oaktsam och avgivit rena revisionsberättelser. HD konstaterade att underlåtenheten att närmare undersöka de oklarheter som revisorn kände till medför att han genom oaktsamhet främjat bokföringsbrottet. Revisorn var således inte medveten om själva brottet men HD stadgar en relativt långtgående utredningsplikt innan revisionsberättelserna påtecknas.

[241] Revisionsberättelsen innehåller endast i undantagsfall information utöver minimikraven. Den största delen av revisors information avges i form av PM m.m. till bolagsledningen. Det som har störst betydelse ur rättslig synpunkt ska dock flyta in i revisionsberättelsen.

[242] Prop. 1990/91:117 s. 221.

[243] Revisionsberättelsernas informationsvärde har dock ökat de senaste åren. Se Starev:s undersökning s. 16. Där anges att hälften av kommunerna tillämpar utförligare revisionsberättelser. Inom landstingen dominerar denna metod.

och ansvarsfrihet avstyrkas.[244] Det är sannolikt riktigt eftersom revisorernas anmärkning saknar rättsverkan.[245] Att revisorerna har möjlighet att underlåta att på något sätt rapportera allvarliga missförhållanden till fullmäktige är dock felaktigt. Om kommunrevisorerna finner anmärkningsvärda förhållande ingår det i rapporteringsplikten att informera fullmäktige om det. Det ingår självfallet i revisorns omsorgsplikt. Denna skyldighet blir tydligare om det handlar om brottsligt förfarande som upptäcks av revisorerna men inte rapporteras.[246] I ett sådant fall, exempelvis förskingring av kommunala medel, då den brottsliges ersättningsskyldighet direkt följer av det straffrättsliga ansvaret, blir den ekonomiska skadan för kommunen tydlig.[247] Kommunrevisorerna har då brustit i fullgörandet av sitt uppdrag och kan därmed bli skadeståndsskyldiga mot kommunen. Resonemanget gäller emellertid endast i uppenbara fall. Det finns en stor gråzon där det måste vara en fråga för revisorns eget omdöme och bedömning att rapportera eller underlåta detta. Att det finns en rapporteringsplikt är dock tydligt.

11.7.3.5. Rådgivaransvaret

En bolagsrevisors uppgifter kan vara skiftande. Inte ovanligt är att han även fullgör uppgifter som rådgivare åt bolaget. Inte sällan innehåller erinringar till bolagsledningen förslag eller råd till framtida förbättringar.[248] Dessutom innefattar förvaltningsrevisionen ett stort mått av rådgivande avseende verksamheten. Ansvaret för den nämnda rådgivande verksamheten faller dock in under ABL:s regelverk. Annorlunda blir det då revisorn får en förfrågan som rör förhållande som inte faller in under nämnda kategorier.[249] Han bör då ses som *"en självständig rådgivare med ett tilläggsuppdrag"*.[250] Revisorn är då att beteckna som uppdragstagare och ansvaret bedöms enligt reglerna om sysslomän vilket innebär att han har en långtgående omsorgsplikt.[251] Skillnaderna beträffande ansvarsreglerna i ABL och för sysslomän gör att det är

[244] Kaijser/Riberdahl 1983 s. 571.
[245] Det är fullmäktige som fattar det slutliga beslutet.
[246] Underlåtenheten att rapportera kan i grava fall innebära ansvar för medhjälp till brott.
[247] Då möjligheten till reparation är tydlig, eftersom det är brott och skadeståndsansvar följer därpå, medför revisorns underlåtenhet en ekonomisk skada för kommunen.
[248] Kedner m.fl. 1996 s. 63.
[249] Detta gäller naturligen endast externrevisorer, se Moberg 1986 s. 185.
[250] Moberg 1986 s. 185.
[251] Se Moberg 1986 s. 186f där det redogörs för en rad försäkringsfall avseende revisorers ansvarsförsäkring. Fallen visar på en långtgående omsorgsplikt för revisor då han fullgör uppdrag som rådgivare. Bedömning är dock försäkringsbolagen egen.

väsentligt att rätt regelverk används.[252] Exempelvis är preskriptionstiden för väckande av skadeståndstalan tre år enligt 15:6 ABL medan motsvarande tid för sysslomannauppdrag är ett år.[253]

Det finns även ett straffrättsligt rådgivaransvar reglerat i en särskild lag.[254] Lagen omfattar de fall då någon utövar yrkesmässig rådgivning i juridiska eller ekonomiska angelägenheter. I 2§ stadgas att den som i utövningen av rådgivningsverksamhet av grov oaktsamhet främjar en straffbelagd gärning döms för vårdslös rådgivning till böter eller fängelse i högst två år. Att en revisor i sin yrkesroll kan omfattas av lagen framgår av förarbetena. I propositionen anges att i *"en revisors yrkesroll ingår främst revision av rörelser och företag. Sådan revision ska inte karaktäriseras som rådgivningsverksamhet."*[255] Lagen tar istället sikte på fall då revisorn ger viss rådgivning t.ex. rörande bokslut och skatteplanering.[256] Lagens skrivning och förarbetsuttalandet medför svårigheter angående tillämpningsområdet. Uttalandet att revision inte ska betraktas som rådgivning är olyckligt eftersom revisionsbegreppet är vagt och föränderligt. Exempelvis innebär förvaltningsrevision ett visst mått av rådgivning. Denna rådgivning ska då inte omfattas av rådgivaransvaret. Omfattningen av förvaltningsrevisionen är dock oklar och dessutom förändras det.[257] Utvecklingen av förvaltningsrevision har främjats av lagstiftaren och setts som positiv.[258] En utveckling har inneburit att det förvaltningsrevisionella området utökas och så också den rådgivningsverksamhet som *inte* omfattas av det straffrättsliga rådgivaransvaret. Eftersom frågan befinner sig inom straffrätten måste ett tolkningsproblem avseende tillämpningsområdet ges en restriktiv lösning. Således torde endast sådan rådgivning som befinner sig till sin natur långt från ordinär revisionsverksamhet utövas under straffrättsligt rådgivaransvar.[259] Frågan är om det är lagstiftarens avsikt att lagens tillämpningsområde förändras i takt med revisionens utveckling.

[252] Moberg 1986 s. 186.
[253] Se 18:9 HB.
[254] Lag om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m. (1985:354).
[255] Prop. 1984/85:90 s. 34.
[256] Prop. 1984/85:90 s. 34.
[257] Jägerhorn påpekar att även revisorer inom ett och samma land sannolikt har svårt att enas kring omfattningen av revisionsbegreppet. Jägerhorn 1981 s. 4. Se också Mobergs diskussion kring begreppet förvaltningsrevision, Moberg 1986 s. 127–130.
[258] Se exempelvis prop 1975:103 s. 243. Moberg menar att utvecklingen också pekar mot en utvidgad och fördjupad förvaltningsrevision. Moberg 1986 s. 128.
[259] Det finns självfallet andra straffrättsliga stadganden som kan bli aktuella då revisorn i sin rådgiving, även om den anses vara en del av revisionen, främjar brott. I 23:4 kap. BrB stadgas ansvar för den som genom råd och dåd medverkat till brottslig gärning. Ansvar enligt 23 kap. konsumerar dock ansvar enligt lagen om förbud mot yrkesmässig rådgivning. Det straffrättsliga ansvaret för rådgivningen återfinns således primärt i 23 kap. Det träder inte in *istället* för ansvaret stadgat i nämnda lag.

I kommunrevisors uppgifter anges vanligen att positiv revision ingår.[260] Den positiva revisionen innefattar moment som liknar vanlig rådgivning. Under granskningsarbetets gång har revisorerna möjlighet att ge råd och påpekanden som avser att leda till förändring av verksamheten.[261] Frågan är då vilket ansvar revisorerna har för denna rådgivning.[262] Ett uttalat särskilt rådgivaransvar finns inte för kommunrevisorer.[263] Det sedvanliga sysslomannaansvaret tar dock över i de fall då kommunrevisor ger sådana råd att kommunen åsamkas skador. Omsorgsplikten innefattar även situationer då kommunrevisor ger råd och tillbörlig omsorg kan därför krävas. Kommunrevisorn är inte att uppfatta som en uppdragstagare i det särskilda fallet då han utövar rådgivning. Den positiva revisionen ingår, som tidigare påpekats, i uppdraget. I särskilda fall kan även det straffrättsliga medverkansansvaret aktualiseras då han ger råd, exempelvis i skatterättsliga frågor.

Både kommun- och bolagsrevisor har visst ansvar för rådgivning. I bolagsrevisors fall handlar det om ett självständigt ansvar i det att han i vissa fall ska betraktas som uppdragstagare vad gäller rådgivningen om den inte ska anses ingå i revisorsuppdraget. Gränserna för detta är oklara vilket får konsekvenser för det straffrättsliga rådgivaransvaret. Det sistnämnda tar nämligen vid där revisorsuppdraget upphör. Kommunrevisor saknar straffrättslig ansvar för sin rådgivning.[264] Båda revisorsuppdragen innefattar skadeståndsansvar för sådan rådgivning som orsakar skada för uppdragsgivaren. Omsorgsgplikten gäller även vid rådgivning.

11.7.4. Avslutande diskussion

Skadeståndsansvaret för kommunrevisorerna är, i förhållande till motsvarande ansvar för bolagsrevisorerna, mer oreglerat. I KL saknas i princip regler om skadestånd. I bolagsrevisorernas fall regleras skadeståndsansvaret huvudsakligen i 15:1–2 ABL. Där stadgas att revisor som vid fullgörande av sitt uppdrag, uppsåtligen eller av oaktsamhet,

[260] Se exempelvis Kaijser/Riberdahl 1983 s. 564 och där gjorda hänvisningar.
[261] Se prop 1975/76:187 s. 530.
[262] Ett rättsligt problem är den jävssituation som uppkommer då revisor först ger goda råd och sedan ska granska verksamheten.
[263] Det straffrättsliga rådgivaransvaret gäller, som ovan konstaterats, endast rådgivning i yrkesmässig verksamhet och omfattar därför inte de förtroendevalda kommunrevisorerna. Självfallet kan medverkansansvar bli aktuellt. Det gäller både bolagsrevisor och kommunrevisor.
[264] Självfallet kan medverkansansvar bli aktuellt. Det gäller både bolagsrevisor och kommunrevisor.

skadar bolaget ska ersätta skadan. Ansvaret är således långtgående. Culpabedömningen görs utifrån de principer om sysslomannaansvar som utvecklats. Bolagsrevisorn får därigenom en lojalitets- och omsorgsplikt som är omfattande. Sysslomannnaansvaret är den standard utifrån culpabedömningen sker. Även i kommunrevisorernas fall kan sysslomannaansvaret bli aktuellt. Om det är möjligt att renodla denna ansvarstyp i deras fall är oklart. Sannolikt bör sysslomannaansvaret modifieras med hänsyn till de förhållanden som gäller för kommunal verksamhet, organisation och uppdragets natur. Lojalitets- och omsorgsplikten blir, för kommunrevisorernas del, inte lika långtgående som för bolagsrevisorerna. Det modifierade sysslomannaansvaret, i nästa avsnitt benämnd förtroendemannaansvaret, är följaktligen den standard som gäller för culpabedömning i kommunrevisorernas fall.

Vid en jämförelse mellan kommun- och bolagsrevisorn är det väsentligt att peka på de skillnader som finns och som delvis har sin grund i uppdragens olika ursprung. Kommunrevisorn som är förtroendevald av kommunfullmäktige och är att betrakta som politiskt vald har också ett politiskt ansvar. Denna ansvarsform, som inte motsvarar de rättsliga kraven på ansvar, innebär i princip endast att revisorn inte får förnyat förtroende då mandatperioden löpt ut.[265] Även fullmäktiges möjlighet att entlediga revisor enligt 4:10 2 p KL, dvs. då han dömts för brott, kan sägas vara en form av politiskt ansvarsutkrävande. Endast i undantagsfall kan revisor skiljas från uppdraget innan mandattiden löpt ut. Det politiska ansvaret kan för bolagsrevisorns del sägas motsvaras av den i princip obegränsade möjlighet stämman har att entlediga revisor.[266] Att uppdragsgivaren har viss frihet att entlediga revisorn får anses vara en logisk följd av uppdragets natur. Kommunrevisorns relativt trygga ställning visar på en väsentlig olikhet i uppdragen. Kommunallagen säkrar kommunrevisorns uppdrag för en hel mandatperiod medan bolagsrevisorn saknar sådan trygghet. Bolagsrevisorn är där att betrakta som part i ett avtal som i princip när som helst kan brytas.

I nästa avsnitt summeras detta kapitel och en allmän diskussion om förtroendemannaansvaret förs.

11.8. Summering, om förtroendemannaansvaret

I detta avsnitt ska diskussionen i kapitlet summeras. En av huvudfrågorna har varit rättsgrunden för det förtroendevaldas skadeståndsansvar. Som konstaterats måste denna rättsgrund sökas utanför det

[265] Se avsnitt 9.2. för en diskussion om rättsligt och politiskt ansvar.
[266] Se 10:5 ABL

kommunalrättsliga området då KL inte stadgar sådant ansvar för förtroendevalda. Konstruktionen av systemet, med revisionsansvar och regeln i 9:17 KL där fullmäktiges möjlighet att väcka skadeståndstalan stadgas, förutsätter att ett skadeståndsansvar existerar.

De förtroendevaldas ställning företer i många avseenden likheter med sysslomannens. Det finns också olikheter som gör att en institutanalogi med det privaträttsliga sysslomannainstitutet inte är möjlig. De grundläggande skillnaderna är därvidlag för många och djupgående. De förtroendevalda är således inte att betrakta som sysslomän. Det är däremot rimligt att hävda att den förtroendevalde kan sägas ha en sysslomannaliknande ställning, med reservation för de olikheter som trots allt finns. Det innebär att regeln i 18:4 HB om sysslomannaansvaret utgör grunden för en laganalogi och fyller ut det kommunalrättsliga systemet i den delen.

> Rent principiellt finns inga hinder att låta privaträttsliga principer vara vägledande vid lösandet av förvaltningsrättsliga tolkningsproblem. Att hävda den offentliga rättens autonomi kan inte accepteras som ett argument i den juridiska argumentationen. Distinktionen mellan offentlig rätt och privaträtt är därtill alltför otydlig och uttunnad. I längden är det omöjligt att upprätthålla denna rättens tudelning. Det kan också nämnas att kommunalrätten i vissa avseenden företer likheter med privaträtten. I det sammanhanget kan påminnas om den figur som konstruerades i avsnitt 2.2.5. Det är även angeläget att beakta det historiska arvet och kommunens egenskap av association, låt vara tvångsmässig. I den rättsvetenskapliga litteraturen sägs inget om ett förbud att analogisera mellan rättsområdena. Viktigt är däremot att beakta att fallen har tillräcklig likhet för att analogi ska kunna äga rum. Att ett särskilt problem tillhör ett annat rättsområde är inte tillräckligt för att underkänna operationen. Däremot är det ett faktum som *tyder* på att olikheterna är stora. Efter detta konstaterande krävs dock ytterligare undersökning av det enskilda fallet.

Om den förtroendevalde har ett särskilt ansvar vid sidan av det rent straffrättsliga är frågan hur detta närmare ter sig. Analogin med sysslomannaansvaret implicerar att det är inom privaträtten viss ledning kan finnas. Inom bolagsrätten har styrelseledamöterna vård- lydnads- och lojalitetsplikt mot bolaget och stämman. Att överföra sådana plikter på en förtroendevald är inte enkelt.

Existensen av en plikt att vårda sitt uppdrag och tillse att det utförs till nytta och gagn för kommunen torde inte vara orimlig. Ett närmare angivande av vårdpliktens materiella innehåll är mer problematiskt. En normativ ledstjärna utgör KL. Exempelvis kan uppenbart överskridande av kompetensreglerna utgöra grund för ansvar. Lydnadsplikten är

enklare att uttrycka. Nämnden ska iaktta fullmäktiges fastställda mål och riktlinjer för verksamheten. Denna skyldighet är inte explicit uttryckt i KL men den kommunala organisationen bygger därpå.[267] Det innebär också att den nämnd som verkställer fullmäktiges beslut inte kan bli skadeståndsskyldig mot kommunen.

Lojalitetsplikten, slutligen, som i bolagssammanhang innebär att ledningen ska verka för bolagets bästa, i huvudsak handlar det om vinstsyftet och tillfällen till ekonomisk vinst, är p.g.a. kommunens karaktär svår att fastställa. Kommunens bästa är komplicerat att utröna och den förtroendevalde och nämnden har sannolikt en mindre långtgående plikt i det avseendet. Den grundläggande skillnaden mellan ett aktiebolags verksamhet och en kommuns är målet för de olika verksamheterna. Bolagets verksamhet syftar till ekonomisk vinst och kan därigenom betecknas som endimensionell.[268] Kommunal verksamhet består av ett flertal dimensioner då målet är kommunmedlemmarnas bästa. Detta mål kan delas upp i en rad olika delmål som ofta inte ens är förenliga i praktiken. Exempelvis kan förbättrad barnomsorg stå i motsats till förbättrad äldreomsorg p.g.a. begränsade ekonomiska resurser. Kommunal verksamhet handlar därför ofta om prioriteringar, vilket innebär att finns en svårighet att fastställa exakt vilka beslut en nämndledamot borde fatta i alla lägen. Innehållet i den förtroendevaldes plikt att verka för kommunens bästa är därmed utomordentligt svår att fastställa. Det är dock väsentligt att komma ihåg att skadeståndsansvaret huvudsakligen omfattar den ekonomiska förvaltningen. Beslut som innebär att viss verksamhet prioriteras framför annan är inte av den karaktären att ansvar kan aktualiseras.[269]

Diskussionen kan överföras på det kommunala revisorsuppdraget och jämförelser med bolagsrevisorn kan göras. Även i det fallet är det i första hand fråga om att beakta de rättsregler som gäller för uppdraget. Den revisor som brutit mot en rättsregel är i de flesta fall att beteckna som culpös. Vilka rättsregler gäller då för uppdraget? Brottsbalken innehåller de huvudsakliga straffrättsliga regleringarna. Dessa är inte specifika för revisorer och lämnas därför åt sidan.[270] De utgör dock självfallet kärnan av de regler som den aktsamme revisorn ska iaktta.

De regelverk som i princip reglerar revisionsuppdragen är ABL och KL. För kommunrevisorernas del stadgas, förutom den uppenbara granskningsplikten i 9:7 KL, exempelvis en plikt att avlämna revisions-

[267] Observera dock att fullmäktige måste iakkta nämndens självständighet då den hanterar enskilda ärenden som innebär myndighetsutövning, se 11:7 RF.
[268] Se vidare avsnitt 2.3.4. om kommunen som ekonomisk enhet.
[269] Såvida inte den verksamhet som prioriteras är kompetensvidrig.
[270] Se föregående kapitel där det straffrättsliga ansvaret diskuteras.

berättelse till fullmäktige enligt 9:14 KL. I ABL återfinns, för bolagsrevisorernas del, en rad plikter vilka diskuterats i kapitlet. Här kan nämnas upplysningsplikt i vissa fall, plikt att närvara vid stämma om det är påkallat samt tystnadsplikt. Kvalificerad bolagsrevisor har ännu mer långtgående tystnadsplikt. I princip råder total sekretess angående sådana uppgifter oavsett skada på bolaget. Brytande av sådan regel innebär brott mot god revisorssed och är sanktionerad med disciplinåtgärder. Dessutom kan ett brott mot god revisorssed medföra att vederbörande bedöms culpös. Motsvarande tystnadsplikt återfinns inte avseende kommunrevisorerna, främst beroende på att allmänt accepterad god revisorssed avseende kommunrevisorer inte finns.[271] Bolagsrevisorerna har således en längre gående tystnadsplikt än kommunrevisorerna även.

Vidare innehåller sysslo- och förtroendemannaplikten en plikt att beakta den goda revisionssed som utvecklats på området. God revisionssed är ett centralt begrepp för båda kategorierna revisorer och återfinns i såväl ABL som KL. Begreppet har dock olika betydelse inom bolag och kommun. För bolagsrevisorn är god revisionssed relativt välutvecklad medan sådan sed i princip saknas för kommunrevisorn. Det innebär följaktligen att bolagsrevisorns plikt är tydligare och mer väldefinierad än kommunrevisorns. Det i sin tur torde innebära att det är svårare att utfå skadestånd av kommunrevisor, då det är vanskligare att hävda brott mot god revisionssed i dennes fall.

Som ovan konstaterats har i kapitlet slagit fast att de förtroendevalda verkar under ett skadeståndsansvar vid sidan av det som följer av brott. Rättsgrunden till detta ansvar står att finna i sysslomannaansvaret. Rättslikhet har konstaterats föreligga varför en laganalogi kan utföras.

> Till den juridiska arbetsmetoden hör användningen av vad som i doktrinen kallats standardförfaranden eller tekniska grepp.[272] Ett sådant är analogiförfarandet som huvudsakligen är ett förfarande till lösande av rättsliga problem.[273] Detta förfarande kan delas in i två delar: laganalogi och rättsanalogi.

[271] Kommunrevisorns tystnadsplikt regleras huvudsakligen i SekrL. Den är således straffrättsligt sanktionerad i 20:3 BrB, brott mot tystnadsplikt.
[272] Se Strömholm 1996 s. 406 ff.
[273] Förfarandet gränsar till den extensiva tolkningen. Gränsdragningen mellan analogiförfarandet och den extensiva tolkningen är svår att göra. Se Peczenik 1995 s. 340. Analogin anses dock inte vara en tolkningsmetod utan snarare ett förfarande som utmärkes av visst normskapande. Se Strömholm 1996 s. 406 och 411 (om laganalogi) och Peczenik 1995 s. 342 f.

En *laganalogi* innebär:

1. att det föreliggande fallet ligger utanför det språkligt sett naturliga tillämpningsområdet för den aktuella bestämmelsen
2. att bestämmelsen trots det tillämpas på fallet, eftersom
3. att bestämmelsen reglerar andra fall som väsentligen liknar det föreliggande.[274]

Rättsanalogin innebär:

1. Att en generella norm motiveras genom att flera bestämmelser hänger samman och liknar varandra så mycket att de kan anses som specialfall av den generella normen.
2. Att det föreliggande fallet ligger utanför det språkligt sett naturliga tillämpningsområdet för dessa bestämmelser.
3. Det aktuella fallet omfattas dock av den generella normen som därför tillämpas på fallet.[275]

Den generella norm som avses i exemplet "Rättsanalogi" kan även beskrivas som en allmän princip. Karaktäristiskt för rättsanalogin är att förfarandet i större utsträckning än laganalogin är rättsskapande i det att tillämparen "framdestillerar" en norm som inte explicit funnits tidigare och sedan använder denna "nya" norm.[276] Rättsanalogin används enbart då inte förutsättningarna för en laganalogi föreligger.[277]

Den analoga rättsanvändningen består, enligt Frändberg, av två steg. Det första är *normgeneralisering,* extraherandet av en generell norm. Det andra steget, som avser att begränsa den generella normen benämns *normavskiljning.* Den analogivis skapade normen ska inte sträcka sig längre än nödvändigt för att lösa det givna problemet. I annat fall riskerar tillämpningen att kollidera med redan befintliga regler. Normavskiljningen är därför av central betydelse vid analog rättsanvändning.[278] Enkelt uttryckt innebär det i fallet med de förtroendevaldas skadeståndsansvar att rättsgrunden för ansvaret står att finna i rättsförhållandet mellan kommun och förtroendevald genom en laganalogi med sysslomannaansvaret. Det innebär inte att de förtroendevalda i andra situationer är att betrakta som sysslomän. Uppdraget är i stor utsträckning reglerat av KL och det kom-

[274] Peczenik 1995 s. 341. Se även Strömholm 1996 s. 407.
[275] Se Peczenik 1995 s. 349 f. och Strömholm 1996 s. 410 f.
[276] "Rättsskapande" är en problematisk term. I princip kan all rättstillämpande verksamhet även betecknas som rättsskapande. I jämförelsen mellan de båda analogiförfarandena är det dock tydligt att rättsanalogin i större utsträckning är en skapande verksamhet än laganalogin. I det första fallet tillskapas en generell norm, en rättsprincip, och inte endast en speciell norm avsedd att tillämpas på det aktuella fallet. Rättsanalogin kan på så vis sägas innebära tillskapande av två normer, en generell och en speciell.
[277] Se Strömholm 1996 s. 411.
[278] Frändberg 1973 s. 154 f. Se även Peczenik 1995 s. 342 f.

munala förtroendeuppdraget har ett unikt innehåll som följer av huvudsakligen den kommunalrättsliga regleringen.

Sammanfattningsvis kan sägas att förtroendemannaansvarets närmare utseende i första hand följer av de regler som gäller för verksamheten. De offentligrättsliga regelverken, RF, KL, FL och specialförfattningar är centrala. Av särskilt intresse är KL:s kompetensregler och regler om den ekonomiska förvaltningen.[279] Dessa behöver dock fyllas ut och fullmäktiges reglementen har där en funktion. Vidare är de mål och riktlinjer för verksamheten som fullmäktige beslutat av betydelse. Slutligen kan även budgetramarna vara av intresse. Självfallet kan inte budgetöverskridande generellt innebära ansvarsutkrävande. Särskilt graverande omständigheter måste också föreligga, såsom uppenbar tredska eller vägran att efterkomma budgetstyrningen.

Den i avsnittet diskuterade förtroendemannaplikten, vilket utgör den plikt som den förtroendevalda måste iaktta för att undgå ansvar, är en plikt som följer av rättsförhållandet mellan kommun och förtroendevald. I kapitlet har huvudsakligen ren förmögenhetsskada diskuterats. Analogin med sysslomannaansvaret innebär emellertid att det finns ett långtgående ansvar även vid person- och sakskada. Sannolikt är den mer långtgående än den som följer av allmänna culparegeln i 2 kap. SKL. Syftet med diskussionen i detta kapitel var dock huvudsakligen att undersöka om de förtroendevalda har ett skadeståndsansvar vid ren förmögenhetsskada. Detta syfte har uppnåtts. Skadeståndsansvarets existens följer av en laganalogi med sysslomannaansvaret. Övervägande skäl talar för denna lösning. Detta gör att det är möjligt att diskutera i termer av en särskild förtroendemannaplikt. Förekomsten av denna plikt gör att systemet blir begripligt. Revisionsansvaret, 9:17 KL samt 4:1 SKL får sin förklaring och en rad rättsliga oklarheter försvinner. Hur förtroendemannaplikten närmare ser ut har endast i begränsad utsträckning, huvudsakligen rörande revisorsuppdraget, diskuterats. Denna diskussion får föras vidare i ett annat sammanhang.[280]

[279] Se 2 och 8 kap. KL.

[280] Ett antal komplicerade problem kan dock redan här påpekas varav vissa redan berörts mycket kort:
- skadebegreppet i kommunal verksamhet
- ansvaret vid person- och sakskada
- kommunalrådets ansvar

Del IV
Utvärdering

12. Den kommunala revisionen som kommunaldemokratiskt kontrollinstrument

"The social concept of audit is a special kind of examination by a person other than the parties involved which compares performance with expectation and reports the result; it is part of the public and private control mechanism of monitoring and securing accountability."[1]

12.1. Inledning

Kapitlet avser att ge svar på den fråga som restes i avhandlingens inledande kapitel: "Är den kommunala revisionen ett kommunaldemokratiskt kontrollinstrument?".[2] Frågan är inte lättbesvarad och kräver att vissa förutsättningar läggs fast. Framför allt är det nödvändigt att söka närmare definiera begreppen "kommunal demokrati" och "kontrollinstrument". Diskussionen kring det senare begreppet bygger på den diskussion som fördes i kapitel 4 om kontrollinstrument i allmänhet. Kapitlet utgör avslutningen på avhandlingen. Diskussionen har därför en sammanfattande och avslutande karaktär.

I avsnitt 12.2. behandlas begreppet "kommunal demokrati". Avsnitt 12.3. behandlar kommunrevisionen som kontrollinstrument. Framför allt diskuteras de rättsliga förutsättningar som anges, huvudsakligen, i kommunallagstiftningen. 12.4 ställer frågan om kommunrevisionen som kommunaldemokratiskt kontrollinstrument samt söker ge svar på denna utifrån de förutsättningar som ställts upp. Slutligen redovisas, i avsnitt 12.5, en rad olika modeller och förslag till andra alternativa lösningar av kontrollproblemet. Diskussionen förs de lege ferenda och

[1] R.K. Mautz i förordet till D. Flint *Philosophy and principles of auditing.*
[2] Se avsnitt 1.2. om syftet med avhandlingen.

avslutas med en värdering av det system som finns idag. Slutligen avslutas kapitlet i avsnitt 12.6. där slutsatser och analysresultat diskuteras.

12.2. Begreppet "kommunal demokrati"

12.2.1. Inledning

Ett centralt problem är att identifiera innebörden av begreppet "kommunal demokrati". Revisionen karaktäriseras ofta som ett viktigt kommunaldemokratiskt kontrollinstrument vilket innebär att begreppet i denna framställning är centralt och behöver utredas.[3] Ett annat begrepp för kommunaldemokrati är "lokal demokrati". Det sistnämnda begreppet har blivit vanligare de senaste åren och har i många sammanhang avlöst det förra.[4] Kommunaldemokratibegreppet ska dock användas här då det tydligare ger en bild av det som avses, nämligen kommunen som demokratisk organisationsform.

I 1975 års utredning om kommunal demokrati diskuteras den kommunala demokratins grundvalar. Där anges grunden vara den representativa demokratins princip. *"Den innebär att medborgarna vid regelbundet återkommande val med allmän och lika rösträtt väljer en beslutande församling."*[5] Uttalandet anger utgångspunkten för den fortsatta diskussionen.[6]

Det demokratibegrepp som används i detta avsnitt utgår från den formella betydelsen av "demokrati" och utgånspunkterna är det kommunala majoritetsstyret och en allmän och lika rösträtt.[7] I 1:1 RF uttrycks det på följande sätt: "Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse". I sammanhanget, dvs. i denna diskussion, ställs inga materiella krav på att det i den kommunala verksamheten beaktas t.ex. mänskliga rättigheter eller att visst minoritetsskydd finns. I avsnitt

[3] Ofta karaktäriseras revisionen som ett kommunaldemokratiskt kontrollinstrument både i förarbeten och doktrin. Den närmare innebörden därav behandlas dock vanligen inte. Se senast i SOU 1998:71 där titeln "Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument" visar detta tydligt.

[4] Se exempelvis SOU 1975:41 "Kommunal demokrati" och SOU 1993:90 "Lokal demokrati i utveckling". Det är två betänkanden som i princip behandlar samma frågor om demokrati på kommunalnivå.

[5] SOU 1975:41 s. 19.

[6] Andra viktiga faktorer för den kommunala demokratin anges vara yttrandefriheten och offentlighetsprincipen. Se SOU 1975:41 s. 19 f.

[7] Lagfästa bl.a. i 1:1 och 1:7 RF.

12.2.2. behandlas det grundläggande begreppet "kommunmedlem". Begreppet är problematiskt i ett demokratiperspektiv och ger en kluven bild av hur kommunen som association ska betraktas. Avsnitt 12.2.3. behandlar frågan om kommunen som demokratisk associationsform.

12.2.2. Begreppet "kommunmedlem" och den kommunala rösträtten

I 1:4 KL anges de rättsliga förutsättningarna för ett *kommunalt medlemskap*. Där anges att den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där är medlem i kommunen. Vidare anges att medlem av ett landsting är den som är medlem av kommun inom landstinget. Medlemskap i landsting är således beroende av det kommunala medlemskapet och kan därför tills vidare lämnas därhän. Bestämmelserna om kommunalt medlemskap är i huvudsak överförda från 1977 års kommunallag.[8] Tre alternativa rekvisit återfinns i 1:4. Det första innebär att den som är folkbokförd i kommun också är medlem därav. Rekvisitet är relativt oproblematiskt.[9] Notera att endast fysiska personer folkbokförs. Det andra rekvisitet, att äga fast egendom i kommunen, gäller både fysiska och juridiska personer.[10]

> I förarbetena till 1991 års kommunallag diskuterades huruvida ägande av fast egendom skulle avlägsnas som grund för medlemskap.[11] Motivet var i huvudsak de problem som s.k. fritidskommuner, kommuner med omfattande fritidsbebyggelse, stod inför efter en förändring av skattereglerna. Fr.o.m. 1988 års taxering beskattas fysiska personer för all inkomst i hemkommunen. Det innebär att den som endast äger ett fritidshus i en annan kommun inte är skattskyldig i den kommunen. En sådan person har således rätt att utnyttja den kommunala servicen och exempelvis väcka

[8] Prop. 1990/91:117 s. 24–26 och 147.
[9] I äldre kommunallagstiftning används begreppet "kyrkobokförd". Innebörden, i detta sammanhang, är dock i princip densamma. Se prop. 1990/91:117 s. 24.
[10] Tidigare var även den som *brukade* fast egendom kommunmedlem. Det togs emellertid bort ur lagstiftningen då 1977 års kommunallag trädde i kraft. Se vidare Paulsson m.fl. 1997 s. 56.
[11] Se SOU 1992:72 s. 18 f. Där föreslås att medlemskap p.g.a. fastighetsinnehav utgår ur kommunallagen. Fastighetsägaren skulle dock fortfarande ha rätt till laglighetsprövning av beslut som berör fastigheten. Förslaget är principiellt dubiöst och är snarast att betrakta som en ad hoc-lösning på problemet. En sådan modifierad besvärsrätt är främmande i kommunala sammanhang. Lösningen är uppenbarligen hämtad från förvaltningsbesvärsinstitutet och är mindre lämplig att föra in i dessa sammanhang. En rad praktiska frågor uppstår, exempelvis innebörden av lokutionen *berör fastigheten.*

talan om laglighetsprövning, i egenskap av medlem, utan att erlägga skatt till kommunen. Det skulle därför gå att anföra principiella skäl till att då göra undantag från medlemskapsreglerna, erläggande av kommunalskatt är en naturlig grund för medlemskap. Bedömningen i förarbetena blev dock en annan och mer pragmatisk. Eftersom fastigheter kan bli föremål för en rad olika kommunala beslut, och många av dessa endast kan överklagas genom en begäran om laglighetsprövning, finns det anledning att bibehålla fastighetsägande som grund för medlemskap.[12] I annat fall stod fastighetsägaren rättslös. Det påpekas också att exempelvis likställighetsprincipen endast gäller i förhållande till medlemmar och att en inskränkning av medlemskretsen kan få svåröverblickbara konsekvenser.[13] Ägande av fast egendom är därför fortfarande en grund för kommunalt medlemskap.[14]

Som tidigare påpekats gäller fastighetsägandet som grund för medlemskap även juridiska personer vilket innebär att olika typer av företag kan vara medlemmar. Andra kommuner, landsting och även staten kan genom fastighetsägande vara kommunmedlem.[15] Det tredje rekvisitet för medlemskap är taxering till kommunalskatt. Den som enligt taxeringslagen[16] är skattskyldig till viss kommun är också medlem därav. Erläggande av skatt innebär således att ett kommunalt medlemskap erhålles.[17]

De *rättsliga följderna* av det kommunala medlemskapet är flera. I första hand grundar medlemskapet en rätt att begära laglighetsprövning, en *besvärsrätt*, av en stor del av fullmäktiges och nämnders

[12] Prop 1990/91:117 s. 25 f.
[13] Prop 1990/91:117 s. 26.
[14] Se rättsfallet RÅ 1978 2:42 om villkorat fastighetsköp som grund för kommunalt medlemskap. Fallet gällde ett fastighetsköp som omfattades av förköpslagen (1967:868). Köpet är, för sin giltighet, då beroende av att förköp inte sker. Enligt domstolen medförde köpehandlingen, som innebär en villkorad rätt, att köparen enligt kommunallagen betraktades som ägare av fast egendom och därmed kommunmedlem. Köparen hade därför rätt att överklaga kommunens beslut att utnyttja sin förköpsrätt. Se också Paulsson m.fl. 1997 s. 56. Fallet visar på olika ägarbegrepp i fastighetsrätten och kommunalrätten
[15] Det ger staten en viss möjlighet till utökad kontroll av den kommunala sektorn. En statsägd fastighet i varje kommun skapar ett omfattande kontrollinstrument. Staten har då rätt till laglighetsprövning av kommunernas beslut. En sådan önskan från statens sida skulle självfallet kunna uppfyllas lagstiftningsvägen. Det skapar emellertid en debatt som kanske inte är önskvärd.
[16] Taxeringslag (1990:324).
[17] Rekvisitet gör kommunens historiska arv tydligt, de associationsrättsliga rötterna gör sig här gällande. Det är logiskt att skattskyldighet grundar medlemskap. Kommunalskatten kan betraktas som medlemsavgift, att jämföra med aktieägande i aktiebolag eller andelsägande i ekonomisk förening. Se Sundberg 1942 s. 52. Där uttrycks att skattskyldigheten som grund för medlemskap *"framhåller kommunens karaktär av ekonomisk gemenskap"*.

beslut.[18] Kommunmedlemmen har på så vis en möjlighet att bevaka att "medlemsavgiften" används i hans intresse eller i vart fall inte på ett olagligt sätt. Det primära syftet med besvärsinstitutet är att se till lagligheten i den kommunala organisationen.[19] Detta syfte måste dock ses med kommunallagen som bakgrund och då främst de regler som uppställer den kommunala kompetensen.[20] Kommunallagen har i denna del karaktär av skyddslagstiftning, det handlar framför allt om att se till att kommunens tillgångar, dvs. medlemmarnas samlade "avgifter", förbrukas i medlemmarnas intresse. Laglighetsprövning är sålunda ett rättsmedel som ger kommunmedlemmarna möjlighet att själva bevaka sina intressen och besvärsrätten utgör den enda rättsverkan som *direkt* anknyter till medlemskapet.[21] Medlemskapet har även betydelse vid tillämpningen av *de kommunalrättsliga principerna.* Exempelvis gäller likställighetsprincipen endast i förhållande till de egna medlemmarna.[22] Medlemskapet har slutligen även betydelse för rätten att påkalla förändringar i den kommunala indelningen.[23]

Den kommunala rösträtten stadgas i KL, vallagen och lag om kommunala folkomröstningar. Där stadgas att fysisk person över 18 år och folkbokförd i kommunen har rösträtt.[24] Övriga kommunmedlemmar, juridiska personer och fysiska personer som endast grundar medlemskapet på fastighetsinnehav eller skattskyldighet, saknar således rösträtt. Denna rättighet att rösta vid val till fullmäktige och vid folkomröstningar är självständig i förhållande till medlemskapet.[25]

Den nuvarande regleringen av medlemskapet och rösträtten implicerar att dessa saknar beröringspunkter. Som reglerna är utformade är

[18] 10:1 KL, se Paulsson m.fl. 1997 s. 57. Beslut som inte kan överklagas är exempelvis sådana av rent förberedande art.
[19] Se exempelvis Paulsson m.fl. 1997 s. 317.
[20] Främst 2 kap. KL.
[21] Paulsson m.fl. 1997 s. 48.
[22] Se prop 1990/91:117 s. 29 och Paulsson m.fl. 1997 s. 57. Självkostnadsprincipen däremot gäller även mot icke-medlemmar, vilket är i ett kommunalrättsligt perspektiv dubiöst.
[23] Se 5:34 KL och 20 § i lag (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting. För äldre rätt se Sundberg 1942 s. 50–55 där en genomgång av medlemskapsreglerna för olika organ för lokalt självstyre görs.
[24] Se 4:2–4 KL och 3 § Vallag (1997:157) och 5 § lag (1994:692) om kommunala folkomröstningar.
[25] Rösträttsreglerna har betydelse i fråga om valbarhet till kommunala uppdrag. Huvudprincipen är att endast den som har kommunal rösträtt är valbar. Se 4:5 KL och prop. 1990/91:117 s. 165. Notera att folkbokföringskriteriet är formellt. Huruvida folkbokföringen är felaktig eller ej är i sammanhanget ointressant. Ytterst är det en fråga om innehållet i röstlängden. Endast den som återfinns i röstlängden har rösträtt. Se 7:11–14 Vallagen om rättelse av röstlängd samt överklagande av rättelsebeslut.

de formellt oberoende av varandra. En rättshistorisk betraktelse ger dock vid handen att rösträtten tidigare var en naturlig följd av medlemskapet.[26] Till viss del stämmer det även idag, rekvisitet för rösträtt vid val till fullmäktige och vid kommunala folkomröstningar sammanfaller med folkbokföringsrekvisitet avseende medlemskapet.[27] I praktiken finns det därför en koppling mellan medlemskapet och rösträtten. Som inledningsvis påpekades är det inte tillräckligt att endast beakta det kommunala medlemskapet för en diskussion kring begreppet "kommunal demokrati". Det är nödvändigt att skilja ut de medlemmar som också har rösträtt vid val till kommunfullmäktige. Det är trots allt rösträtten som gör kommunen till en organisation med demokratiska dimensioner. I praktiken förhåller det sig emellertid så att den som har rösträtt också är kommunmedlem. En annan ordning skulle strida mot tanken på kommunen som en sammanslutning av fysiska personer vars avsikt är att tillvarata sina egna intressen. Det är en tanke som i vart fall genomsyrar det kommunalrättshistoriska arvet. Den vidsträckta krets som utgör medlemmar i kommunalrättslig betydelse faller vid närmare betraktande sönder i två grupper. Kännetecknande för grupperna är innehav respektive avsaknad av rösträtt.

Förklaringen till denna konstruktion står att finna i den rättshistoriska bakgrunden. I 1862 års kommunalförfattningar stadgades att medlemskapet grundar *både* rösträtt och besvärsrätt. Således hade även aktiebolag kommunal rösträtt.[28] Principen med rösträtten var att medlemmarna skulle få inflytande som motsvarade den ekonomiska insatsen i kommunen. En graderad rösträtt tillämpades därför.[29] Det innebar *"att det blev ett rikemansvälde i kommunerna"*.[30] Genom reformen 1909 begränsades den graderade rösträtten och 1918 övergick man till den s.k. personlighetsprincipen: varje röstberättigad person har en

[26] Se Kaijser/Riberdahl 1983 s. 42.

[27] Notera att den åldergräns, 18 år, som uppställs för rösträtten inte återfinns i fråga om medlemskapet. Även fysiska personer under 18 år kan således vara kommunmedlemmar. Fråga om minderårigs besvärsrätt prövades i RÅ 1979 2:43. Där fastslogs att minderårig inte har rätt att föra kommunalbesvärstalan dvs. endast den som uppnått myndighetsåldern har denna rätt.

[28] Se exempelvis § 8 förordning om kommunalstyrelse på landet, 1862 no:17. De framväxande aktiebolagen, vars ökande omfattning medförde allt större rösträtt, anges vara ett av skälen till att konservativa krafter slutligen accepterade kravet reformering av rösträtten. Bolagens rösträtt hotade *"första kammarens många godsägare"*. Mellquist s. 247.

[29] Röstvärdet uträknades med hjälp av s.k. fyrktal som bestämdes på grundval av exempelvis inkomst eller jordägande. Se § 12 och 58–59 förordning om kommunalstyrelse på landet.

[30] Herlitz 1954 s. 81.

röst.[31] Endast fysiska personer åtnjöt rösträtt. De juridiska personernas kommunala rösträtt försvann därmed. Dessa var dock fortfarande kommunmedlemmar med vidhängande besvärsrätt. Reformen innebar således att det skapades två grupper kommunmedlemmar: en med och en utan rösträtt. Bakgrunden till 1918 års rösträttsreform var de demokratiska krav som ställdes på kommunen som organisationsform. Den samhälleliga utvecklingen och kommunens ökande uppgifter medförde att en allt större andel av den offentliga verksamheten bedrevs i kommunal regi. Den kommunala demokratiseringsprocessen tog därför fart.[32] Denna grundläggande förändring av den kommunala organisationen innebar att kommunen orienterade sig bort från det privaträttsliga området mot det offentligrättsliga. Kommunens karaktär av offentligrättsligt subjekt förstärktes därmed.[33]

Den *besvärsrätt* som medlemskapet grundar tillkommer samtliga medlemmar. I 10:1 KL stadgas att varje kommunmedlem har rätt att få beslut fattade av de kommunala organen laglighetsprövade av domstol.[34] Det kommunala besvärsinstitutet infördes redan med 1862 års reformer och utgör en väsentlig och central del av det kommunalrättsliga regelverket.[35] I propositionen till nu gällande kommunallag uttalades att kopplingen mellan medlemskap och besvärsrätt skulle bibehållas. *"Vårt ställningstagande grundar sig på tanken att en medlem av kommunen har en viss delaktighet i hur de kommunala angelägenheterna sköts. Mer eller mindre berör angelägenheterna kommuninvånarna i allmänhet och därmed har de ett berättigat intresse av att kunna utlösa en laglighetskontroll av de beslut som kommunen fattar."*[36] Det finns således, enligt propositionen, ett behov av besvärsrätt för medlem av kommun. Onekligen är det så att den fastighet, som grundar medlemskapet, kan bli föremål för en rad kommunala beslut som endast kan överklagas enligt 10 kap. KL, exempelvis då fullmäktige beslutar om taxor och avgifter.[37] Om kommunal besvärsrätt saknades i sådana fall skulle fastighetsägaren stå utan tillgängliga rättsmedel.[38] Besvärsrätten fyller därför ett allmänt behov av tillgång till rättsmedel. Att koppla detta till det kommunala medlemskapet är i huvudsak att betrakta som en teknisk lösning och inte ett utflöde av kommunen som

[31] Herlitz 1954 s. 81.
[32] Det var även ett uttryck för en allmän demokratiseringsprocess i samhället.
[33] Se vidare om den historiska bakgrunden kapitel 3.
[34] Alla beslut är dock inte överklagbara, se 10:2 KL.
[35] Se avsnitt 3.3.
[36] Prop 1990/91:117 s. 25.
[37] Det kan gälla sophämtningstaxa, sotningsavgift m.m.
[38] Se prop. 1990/91:117 s. 25 f.

demokratisk organisation. Kommunmedlemmar som endast har besvärsrätt, och inte rösträtt, lämnas därför utanför den demokratiska diskussionen. De saknar representation i fullmäktige och är inte intressanta i sammanhanget. Fortsättningsvis benämns kommunmedlemmar med rösträtt för *kommunmedborgare*.[39]

12.2.3. Kommunen som demokratisk associationsform

Kommunmedborgarna har rösträtt som bl.a. innebär en möjlighet att påverka styret av kommunen. Kommunen kan därför sägas utgöra en demokratisk associationsform. Kommunmedborgarna är tvångsvis anslutna till kommunen, vilket bl.a. medför en skyldighet att erlägga kommunalskatt.[40] Att endast fysiska personer har kommunal rösträtt och endast i en kommun kan härledas ur personlighetsprincipen dvs. endast en röst per röstberättigad. Kommunens karaktär av tvångsassociation särskiljer den tydligt från andra associationsformer. De olika associationsformerna, främst privaträttsliga, är att betrakta som en övergripande reglering av det avtal som ingåtts frivilligt av associationens medlemmar. När medlemskap i aktiebolag erhålls beror detta på införskaffande av aktier och därigenom uppstår ett rättsförhållande mellan aktieägaren, övriga aktieägare och bolaget. Frivilligheten är ett väsentligt moment i rättsförhållandet. Denna frivillighet saknas i förhållandet mellan kommunmedborgare och kommun, vilket är ett faktum som visar kommunens offentligrättsliga karaktär.[41]

Kommunerna utgör tillsammans med staten "det allmänna". Den kommunala associationsformen har orienterat sig bort från karaktären av privaträttslig sammanslutning med begränsade uppgifter avsedd att främja enbart de egna medlemmarnas intressen till en offentligrättslig organisation med omfattande allmännyttig verksamhet och med ett samhälleligt ansvar som går utöver kommungränserna.[42] I takt med kommunernas ökade betydelse i den offentliga organisationen är det naturligt att de förändrades från sammanslutningar där rösträtten var beroende av den ekonomiska insatsen, och där även rösträtten tillkom

[39] Detta är vedertagen terminologi. Emellertid är inte "kommunmedborgare" en helt lyckad term. Den för tankarna till statsmedborgarbegreppet och ställer kommunen som association i bakgrunden. Kommunen betraktas, i ett medborgarperspektiv, som ett slags statlig utlöpare, ett demokratiskt organ för offentliga uppgifter. Detta är i viss mån korrekt. Medlemsperspektivet tydliggör däremot kommunen som en sammanslutning av människor med geografisk gemenskap. Kommunen är, i det perspektivet, ett organ för ombesörjande av medlemmarnas intressen och möjlighet till kontroll av detta finns genom besvärsrätten.

[40] Se vidare avsnitt 2.3.1.

[41] Se vidare i 2:6 där olika aspekter på kommunen diskuteras.

[42] Se vidare den rättshistoriska utvecklingen i kapitel 3.

olika typer av företag, till en renodlad demokratisk associationsform där personlighetsprincipen styr rösträttens omfång. Då staten överför uppgifter till kommunerna uppkommer i annat fall ett demokratiskt underskott avseende dessa offentliga uppgifter. Först när kommunen förvandlats till den demokratiska associationsform den idag är var det möjligt att i större omfattning föra över uppgifter från staten till den kommunala sektorn.

12.3. Kommunrevisionen som kontrollinstrument

12.3.1. Inledning

Frågan vilka egenskaper ett organ ska kunna uppvisa för att erhålla beteckningen "kontrollinstrument" är ingalunda lättbesvarad. Den i avhandlingen tidigare förda diskussionen om revision som kontrollinstrument ledde fram till uppställandet av tre grundläggande kriterier för att revisionens kontrollerande funktion ska betraktas som meningsfull. De tre kriterierna är: trovärdighet, bedömningsgrunder och återkoppling.[43] Dessa tre ska nedan granskas och ställas i förhållande till den kommunala revisionen, särskilt de rättsliga förutsättningar som föreligger. Avsnittet syftar främst till att undersöka om kommunrevisionen har rättsliga förutsättningar att fungera som ett kontrollinstrument.

12.3.2. Revisionens trovärdighet

Trovärdighetskriteriet är en självklarhet avseende kontrollinstrument i allmänhet. För att kravet på trovärdighet ska framstå som nödvändigt krävs emellertid ett kontextuellt betraktelsesätt. Kontrollinstrumentet måste placeras in i ett större sammanhang och andra syften än rent institutionella identifieras. Som tidigare påpekats är det legitimerande syftet väsentligt vilket implicerar att kontrollinstrumentets funktion måste vara trovärdig.[44] Utan trovärdighet ingen legitimitet. Kravet på trovärdighet kan delas in i två underavdelningar: kompetens och oberoende. Dessa är att betrakta som egenskaper hos kontrollinstrumentet.

[43] Se diskussionen under kapitel 4.
[44] Se avsnitt 4.3. och 4.6.

12.3.2.1. Kompetens

Kravet på *kompetens* innebär bl.a. att organet ska ha fri tillgång till granskningsobjektet och kunna erhålla information om detta.[45] I kommunrevisionens fall betyder det obegränsad tillgång till handlingar rörande nämndernas verksamhet samt effektiva rättsmedel att utnyttja om detta inte fungerar. Revisionens rätt till upplysningar och handlingar framgår av KL och rätt att överklaga beslut att vägra utlämna handling stadgas i SekrL.[46] De kommunala företagen är en problematiskt faktor i detta avseende. Företagen bedriver kommunal verksamhet och borde därför utgöra en naturlig del av granskningsobjektet.[47] Kommunrevisionens befogenheter är emellertid begränsade i detta avseende, även om fullmäktige har vissa möjligheter att förbättra läget.[48] Det finns således restriktioner avseende tillgången till granskningsobjektet. Vidare innebär kompetenskravet att granskningsorganet ska ha tillgång till eller själv besitta relevanta kunskaper för att kunna utföra uppdraget. Dessa kunskaper är en förutsättning för att granskningen utförs på avsett sätt.

Det saknas lagstadgade kunskapskrav på kommunrevisionen. De förtroendevalda revisorerna är lekmän. Det förutsätts av lagstiftaren att revisorerna anlitar den yrkesmässiga expertis som är nödvändig för uppdraget.[49] Särskilda kompetenskrav avseende revision av kommunal verksamhet saknas emellertid helt.[50] Slutligen inbegriper kompetensen en reell möjlighet för granskningsorganet att bedriva verksamheten. Ekonomiska resurser krävs därför. Kommunrevisorerna saknar lagstadgad möjlighet att utkräva resurser av viss mängd från fullmäktige. Bristande resurser kan bl.a. innebära att revisionskollegiet inte kan sammanträda.[51] De rättsliga förutsättningarna för uppfyllande av kompetenskravet är bristande. I huvudsak ankommer det ytterst på full-

[45] Se figur i avsnitt 4.6., om kompetensens tre delar; rättslig, ekonomisk och kunskapsmässig.

[46] Se 9:10–11 KL. Angående revisorernas rätt att föra talan mot vägran att utlämna handling se 15:7–8 SekrL.

[47] Se närmare om problemet med de kommunala företagen i kapitel 8.

[48] Exempelvis kan fullmäktige fastslå kommunrevisionens kompetens i bolagsordningar m.m.

[49] Se prop. 1990/91:117 s. 221. Kommunrevisionsutredningens förslag innebär att det införs en särskild regel som stadgar att kommunrevisionen ska biträdas av sakkunniga i den utsträckning som behövs. Se SOU 1998:71 s. 26.

[50] Jfr de finska systemet med certifierade revisorer för offentlig verksamhet s.k. OFR-revisorer. Se vidare avsnitt 5.4.4.

[51] I extremfallet är sannolikt fullmäktiges beslut avseende revisionens budget angripbart kommunalbesvärsvägen. Det saknas explicita rättsregler angående kommunrevisionens omfattning och kvalité varför revisionsbudgeten måste vara anmärkningsvärt liten för att beslutet ska strida mot KL.

mäktige att garantera kommunrevisionens kompetens. De rättsliga garantier som självständigt följer av den rättsliga regleringen är därför inte tillräckliga.[52]

12.3.2.2. Oberoende

Kravet på *oberoende* delas här in i en objektiv och en subjektiv del.[53] Det objektiva oberoendet innebär krav på avsaknad av band till granskningsobjektet och granskningens intressenter. Avsaknaden av sådana bindningar grundar ett objektivt oberoende. De i KL stadgade reglerna om revisionsjäv avser att garantera denna egenskap. I 4:9 KL stadgas att den som är redovisningsskyldig till kommunen inte får vara kommunrevisor.[54] Den som är direkt berörd av granskningen får således inte vara revisor.[55] Ett problem är emellertid de partipolitiska bindningar som är inbyggda i systemet. Kommunrevisorerna utses vanligen på partipolitisk grund. Det kan t.o.m. hävdas att den kommunalrättsliga regleringen förutsätter en sådan "politisering" av revisionen eftersom den kommunala organisationen till viss del är uppbyggd kring partiväsendet.[56] De har därför bindningar till granskningsobjektet via de politiska partierna.[57] Regelverket i KL räcker i det avseendet inte till för att garantera det objektiva oberoendet. Ett ytterligare krav i fråga om oberoendet är att revisorn åtnjuter trygghet i uppdraget, dvs. att han inte riskerar att entledigas p.g.a. granskningens resultat eller liknande. Det kommunalrättsliga regelverket innebär i princip att den förtroendevalde revisorn inte kan entledigas, förutom då han dömts för

[52] Liknande problem återfinns inte inom bolagsrevisionen. Där är kompetenskravet uttryckt bl.a. i 10:11–15 ABL, revisors kompetens, och i 10:3 ABL. I det sistnämnda stadgandet uttrycks kravet på revisionens omfattning, som följer av god revisionssed. Den revisor som inte uppfyller detta krav, oavsett om det beror på att stämman beslutat om bristande resurstilldelning, riskerar sanktioner från branschorganisationer och ytterst skadeståndsskyldighet.

[53] Jfr de anglosaxiska termerna "independence in fact" och "independence in appearance". Se avsnitt 4.2.

[54] För den närmare omfattningen av revisionsjävet i kommunallagen se avsnitt 6.3.

[55] Inte heller make, sambo, föräldrar, barn, syskon eller annan närstående, se 9:4 2 st. KL.

[56] Se exempelvis 6:46 KL och lag om proportionellt valsätt (1992:339).

[57] Kommunrevisionen kan beskrivas som en typ av kollegebedömning, där förtroendevalda granskar och utvärderar förtroendevalda. Se vidare om kollegebedömning i Vedung 1998 s. 85–87. Vid sidan av de partipolitiska bindningarna kan detta innebära ett hot mot oberoendet. Vedung menar emellertid att fördelen med kollegebedömning är den särskilda sakkunskap kolleger inom samma verksamhetsområde besitter. Vedungs beskrivning av kollegebedömningen innebär att de granskande kollegerna är oberoende och externa. Detta är inte fallet med de kommunala revisorerna.

brott av viss svårhetsgrad.[58] Kommunrevisionen har således en säker ställning vid uppdragets utförande.

Det subjektiva oberoendet är mer svårfångat och kan knappast regleras via lagstiftning. Denna del av oberoendet utgörs av revisorns egen förmåga att bortse från ovidkommande fakta och endast beakta det sakligt relevanta. Kommunrevisionen kan varken sägas uppfylla kravet på subjektivt oberoende eller lida brist i detta avseende.[59]

12.3.3. Revisionens bedömningsgrunder

För att kontrollinstrumentet ska kunna sägas utföra en verklig kontroll och inte enbart ett passivt iakttagande av olika sakförhållande och skeenden krävs att det även utför en utvärdering av det iakttagna. För att en sådan utvärdering ska kunna genomföras krävs att det finns regler eller standards som den granskade verksamheten kan jämföras med. Det behövs objektiva kriterier till grund för denna utvärdering och det krävs vidare att dessa är kända av granskningsorganet.[60] Tillgång till bedömningsgrunder eller värderingskriterier utgör därför ett krav på kontrollinstrumentet. Sådana värderingskriterier återfinns bl.a. i författningar, men även i sedvänja, praxis m.m. Kommunrevisionen har tillgång till sådan kriterier exempelvis i 8 kap. KL där reglerna om kommunal ekonomisk förvaltning återfinns.[61] Vid laglighetsgranskning är det tydligt att kriterierna återfinns i lagreglerna. Någon gemensam revisionspraxis är emellertid svår att fastställa, och det saknas tillgång till och möjlighet att identifiera god kommunal revisionssed.[62] Förekomsten och kunskapen om objektiva kriterier till grund för kommunrevisionens utvärdering brister därför, då det saknas kända bedömningsgrunder vid sidan av dem som uttrycks i författningstext.

12.3.4. Återkoppling

Den tredje och sista faktorn är kravet på återkoppling.[63] För att revisionen ska bli meningsfull krävs att resultatet meddelas till uppdragsgivaren och att denne har möjlighet att reagera. Detta krav kan delas in i rapporteringsfrihet och ansvarsutkrävande.

[58] Se 4:10–10a KL. Endast grunden i 4:10 2 p, dömts för brott för vilket är föreskrivet två år eller mer, är tillämpbar på revisorn. Se vidare avsnitt 6.3.
[59] Det är fråga om personliga egenskaper hos revisorn. Se vidare om oberoende i avsnitt 4.3.
[60] Se avsnitt 4.6.
[61] Även lag om kommunal redovisning är av tydlig relevans för kommunrevisionen. Se vidare avsnitt 2.3.4. om kommunen som ekonomisk enhet.
[62] Se avsnitt 7.3. om god kommunal revisionssed.
[63] Se avsnitt 4.6.

12.3.4.1. Rapporteringsfrihet

Rapporteringsfriheten avser kontrollinstrumentets möjlighet att fritt rapportera gjorda iakttagelser utan begränsningar. Kommunrevisionen har rätt att under året författa och avge rapporter över utförd granskning och delge fullmäktige och nämnder dessa. Detta sker också i praktiken. Fullmäktige har dock ingen skyldighet att behandla annat än revisionsberättelsen, eftersom kommunrevisor saknar initiativrätt i fullmäktige.[64] Rapporteringsfriheten är emellertid i princip total. Den enda hämmande faktorn i det avseendet kan möjligen vara de sekretessregler som omfattar viss kommunal verksamhet. Det är dock knappast en restriktion av större vikt. Kommunrevisionens rättsliga förutsättningar att fritt rapportera är därför omfattande och förstärks av det faktum att varje revisor har rätt att avge individuella revisionsberättelser.[65]

12.3.4.2. Ansvarsutkrävande

Kopplingen mellan ansvarsutkrävande och kontrollinstrumentets verksamhet är väsentlig. Den information som kontrollinstrumentet avger får eller kan få en faktisk rättsverkan. I kommunrevisionens fall ligger möjligheten till ansvarsutkrävande hos fullmäktige i egenskap av uppdragsgivare. Revisorerna har endast en informerande och värderande roll.[66] Fullmäktiges möjlighet att i samband med revisionsberättelsens behandlande också utkräva ansvar av de granskade är en förstärkning av revisionens betydelse och höjer effektiviteten hos revisionen som kontrollinstrument. Fullmäktiges möjligheter till ansvarsutkrävande stadgas i 9:16–17 och 4:10 KL och består av väckande av skadeståndstalan och entledigande av förtroendevald.[67] Entledigande av förtroendevald p.g.a. av vägrad ansvarsfrihet kan vara en direkt följd av revisionskritik. De oklarheter som sägs föreligga i fråga om skadeståndsansvaret är emellertid en svaghet som ytterst påverkar revisionen i negativ riktning, eftersom ansvarsutkrävandet i den delen sägs vara rättsligt oklart.[68]

[64] Notera kommunrevisionsutredningens förslag om att ge revisorerna initiativrätt både i fullmäktige och nämnder. Se SOU 1998:71 s. 28. Detta diskuteras vidare i avsnitt 12.5.4.

[65] Revisorn kan även avge separata granskningsrapporter.

[66] Samma förhållande återfinns inom statsrevisionen och bolagsrevisionen.

[67] Se kapitel 11 om ansvar och ansvarsutkrävande.

[68] Vilket bl.a. kan leda till att man avstår från en skadeståndsprocess. Ansvarsutkrävandet uteblir i ett sådant fall.

12.3.5. Slutsats

De rättsliga förutsättningarna för kommunrevisionens som kontrollinstrument stadgas huvudsakligen i kommunallagen. Den genomgång som ovan genomförts ger vid handen att regleringen brister i några avseenden. *Trovärdighetskravet* är inte uppfyllt. I fråga om oberoendet är bandet till de politiska partierna den största bristen. Det innebär i praktiken att revisorn granskar de egna partikamraterna vilket ur oberoendesynpunkt är förkastligt. Fullmäktige har dock möjlighet att reparera denna brist genom att utse personer som saknar sådana bindningar.[69] Vad gäller kompetensen torde den ekonomiska kompetensens bestämmande i princip helt ankomma på fullmäktige. Revisorernas kompetens i förhållanden till de kommunala företagen är begränsad. Tillgången till relevant kunskap är inte heller lagstadgad. Bristerna avseende kompetensen kan dock i princip helt avhjälpas genom fullmäktiges försorg. Tillgången till *bedömningsgrunder* är inte tillfredsställande. Bristen på utvecklad och känd revisorssed är allvarlig och gör att revisionens bedömningar inte kan göras utifrån kända objektiva kriterier. Slutligen i fråga om *återkoppling* är den största bristen att revisionsansvarets omfattning inte är klarlagd. Avsaknad av explicita rättsregler och rättspraxis gör att omfattningen av revisionsansvaret inte klart kan definieras.

Slutsatsen av det ovan sagda är att kommunallagens regler inte ger självständiga garantier för att kommunrevisionens funktion som kontrollinstrument alltid är tillfredsställande. Till största delen kan emellertid de brister som här noterats repareras av fullmäktige via revisionsreglemente, bolagsordningar, beslut om revisionsbudget m.m. Självfallet kan det tyckas rimligt att fullmäktige, i egenskap av revisionens uppdragsgivare och därmed främsta intressent, har möjlighet att påverka och utforma revisionen. Denna möjlighet är dock idag så vidsträckt att svaret på frågan "Är kommunrevisionen ett effektivt kontrollinstrument?" är att "Det beror på kommunfullmäktiges vilja.". Slutsatsen här är att de rättsliga förutsättningarna för kommunrevisionen som kontrollinstrument visserligen existerar men är beroende av fullmäktiges åtgärder.

[69] I praktiken är det mycket ovanligt.

12.4. Är kommunrevisionen ett kommunaldemokratiskt kontrollinstrument?

Slutligen ska den centrala frågan i sammanhanget ställas. Är kommunrevisionen ett kommunaldemokratiskt kontrollinstrument? Trots de brister som behäftar kommunrevisionen torde det ändå vara att betrakta som ett kontrollinstrument. De tidigare diskuterade bristerna kan inte upphäva denna funktion hos kommunrevisionen. De påverkar endast effektiviteten hos revisionen. Frågan om det är ett *kommunaldemokratiskt* kontrollinstrument är, med hänsyn till den tidigare förda diskussionen, enkel att besvara. Kommunrevisionen uppfyller i vart fall minimikraven för ett kommunaldemokratiskt kontrollinstrument. Kommunfullmäktige är uppdragsgivare, vilket ger det kommunaldemokratiska elementet. Vad är då syftet med att ge ett kontrollinstrument en kommunaldemokratisk prägel? I första hand ger det instrumentet ökad legitimitet. Att fullmäktige granskar nämndernas verksamhet med revisionen som redskap är ur kommunaldemokratisk synvinkel fördelaktigt. De folkvalda i fullmäktige granskar nämnderna och godkänner eller förkastar deras verksamhet under året. Den kommunala verksamheten och granskningen av denna blir då en intern kommunal angelägenhet som står i samklang med principen om kommunalt självstyre. I ett kommunalt perspektiv, där kommunen ses som en helhet, är de förtroendevalda revisorerna att betrakta som internrevisorer. Det är också ett betraktelsesätt som antas av både doktrin och förarbeten.[70]

> Warnling-Nerep diskuterar, i sin framställning om det kommunala lag- och domstolstrotset, kommunrevisionen som kontrollorgan och konstaterar att det utgör ett internt sådant. Hon påpekar vidare att lokaldemokratiutredningens positiva syn på revisionen som internkontroll av den kommunala verksamheten delvis beror på de kommunaldemokratiska fördelar systemet medför.[71] Det motsatta gäller då utökad extern, i det här fallet statlig, kontroll som utredningen bestämt avvisar.[72] Warnling-Nereps diskussion kretsar kring problematiken om s.k. kommunalt lag- och domstolstrots, vilket gör att någon djupare analys av kommunrevisionen som kontrollinstrument inte görs. Revisorernas uppgift vid eventuellt lag- och

[70] Se exempelvis Paulsson m.fl. 1997 s. 296, Warnling-Nerep 1995 s. 267 och SOU 1993:109 s. 71.
[71] Utredningens uppdrag var att vida åtgärder för att förstärka den lokala demokratin varför det är naturligt att utökad statlig kontroll inte förordas. Se dir 1992:12 och SOU 1993:90 s. 51.
[72] Se Warnling-Nerep 1995 s. 267f.

domstolstrots diskuteras inte i nämnvärd omfattning. Warnling-Nerep menar dock att den kommunala revisionen *"får emellertid – rätt utnyttjad – antas utgöra ett medel att bidra till lagligheten i de kommunala besluten"*.[73] Det redogörs inte närmare för hur detta utnyttjande ska se ut. En invändning mot kommunrevisionen verkar emellertid vara dess karaktär av intern kontroll. Exempelvis menar Warnling-Nerep att det är ägnat att inge betänkligheter att revisionsanmärkning mycket sällan förekommer och att värdet av en sådan slutligen är beroende av fullmäktiges åtgärder. Revisionsinstitutets effektivitet vid lag- och domstolstrots, menar Warnling-Nerep, kan därför ifrågasättas.[74] Sammanfattningsvis verkar Warnling-Nerep vara av den uppfattningen att den kommunala revisionen skulle kunna utnyttjas effektivare men att systemet är behäftat med brister som är svåra att undkomma.[75] Problemen är inbyggda i systemet.

Karaktäriseringen av kommunrevisionen som en del av ett internt kontrollsystem är inte invändningsfri. Då kommunen som helhet betraktas är det korrekt, kommunrevisorerna är kommunala organ. Ur det granskade organets synvinkel, den kommunala nämnden eller utskottet, är självfallet revisionen något utifrån kommande, en extern revision. Kommunrevisorerna är fristående från de olika organ vars verksamhet utgör granskningsområdet och kan i det perspektivet betraktas som externa. En parallell med bolagsrevisionen ger teoretiskt samma revisionsperspektiv. Om bolaget betraktas som en helhet är den av stämman utsedde revisorn att se som internrevisor. Om däremot bolagets verksamhet och bolagsledningen betraktas skilt från stämman är det tydligt att revisorn är en extern granskare. Om man därtill lägger att revisionsjävsreglerna i ABL och revisionslagen utesluter en person som har samröre med bolaget blir det tydligt att den av stämman utsedde är externrevisor. Det sistnämnda betraktelsesättet är det inom bolagsrevisionen rådande. Internrevision i bolagssammanhang har en helt annan innebörd än den ovan diskuterade. I bolagssammanhang avses med extern revision den verksamhet som den av stämman utsedde revisorn utför, medan den interna revisionen är en del av aktiebolagets förvaltande organisation.[76] Ytterligare en faktor som tydligör bolagsrevisorns externa karaktär är det faktum att revisorn är fristående från bolaget. Medan kommunrevisorn är del av ett internkommunalt

[73] Warnling-Nerep 1995 s. 266f.
[74] Se Warnling-Nerep 1995 s. 273.
[75] Det faktum att det ytterst är kommunfullmäktige som dikterar revisionens effekter är ur lag- och domstolstrotsperspektiv ett problem då många olagliga beslut har sin grund i fullmäktigebeslut. Se Warnling-Nerep 1995 s. 145.
[76] Moberg 1986 s. 23–25.

organ, kan bolagsrevisorns ställning betecknas som mer fristående.

Vad är det då som gör att kommunrevisionen bedöms vara en intern kontroll? Det är, som tidigare påpekats, en fråga om perspektiv. I ett statligt perspektiv, där staten både är lagstiftare och finansierare, är inte revisionen något annat än en kommunintern företeelse. Kommunrevisorerna rapporterar resultat av sin granskning till kommunfullmäktige endast, och revisionsberättelsen når i normalfallet inte längre än så.[77] Den ovan gjorda parallellen med bolagsrevisionen visar dock att en organintern revision kan vara att se som extern. Om kommunfullmäktige jämställs med bolagsstämman såsom revisorns uppdragsgivare och nämndernas verksamhet med bolagsledningens ifråga om revisionsobjektet är det tydligt att kommunrevisorn, åtminstone organisatoriskt, har en med bolagsrevisorn likartad ställning. Kommunrevisionen borde, med ett sådant synsätt, ses som en externrevision. Frågan är då om det är väsentligt hur kommunrevisionen klassificeras i det här avseendet. Funktionen och egenskaperna hos institutet förändras inte beroende på betraktarens perspektiv. Det kan emellertid vara av intresse att konstatera det faktum att kommunrevisionen både har karaktär av intern och extern revision. Den är extern i förhållande till granskningsobjektet och intern i förhållande till en utomkommunal betraktare.

Granskningen av den kommunala verksamheten kan ordnas på olika sätt. Som tidigare konstaterats är det nuvarande systemet ur kommunaldemokratisk synvinkel tillfredsställande. Kontrollfunktionen är dock inte optimal. De båda begreppen "kontroll" och "kommunaldemokrati" kan i det här sammanhanget sägas stå i motsatsförhållande till varandra. Den demokratiska legitimiteten, banden till fullmäktige och de politiska partierna är de faktorer som försvagar revisionens oberoende och integritet, vilka är grundläggande förutsättningar för en effektiv kontroll. Denna legitimitet ger revisionen karaktär av internrevision, vilket ur kontrollsynpunkt är otillräckligt.

12.5. Förändring av den kommunala revisionen

12.5.1. Inledning

Förändringar av det kommunala revisionsinstitutet har diskuterats framför allt i förarbetena. Även den statliga revisionen och bolags-

[77] Självfallet är revisionsberättelsen en allmän och offentlig handling och kan därför spridas till vem som helst. Det *direkta* målet med berättelsen är dock fullmäktige.

revisionen kan ge inspiration till förändringar. Nedan ska några olika modeller för kommunal revision diskuteras. Vissa är hämtade ur förarbeten medan andra är självständiga skapelser. I framställningen kommer även redan befintliga institutioner att föras in.

I avsnitt 12.5.2. diskuteras statsrevisionens framtida roll. Huvudsakligen är det fråga om att ge utökad kompetens till RRV och Länsstyrelserna som tas upp där. Avsnitt 12.5.3. behandlar krav på särskild revisorskompetens. Frågan har varit uppe till diskussion i lagstiftningsarbetet, senast i Kommunrevisionsutredningens betänkande. I avsnitt 12.5.4. diskuteras utökade befogenheter till kommunrevisorerna. Förslag till bl.a. utökad initiativrätt behandlas. I 12.5.5. diskuteras gemensamma revisionsnämnder. Tanken är att ett sådant organ ger revisorerna möjlighet till ökat oberoende och kompetens.

12.5.2. Statsrevisionens framtida roll

RRV har diskuterat förhållandet mellan stat och kommun och pekat på verkets framtida roll vad gäller granskningsinsatser i området.[78] I sitt förslag till framtida granskningsinsatser pekas på effektivitetsrevisionen vid RRV och det primära syftet med denna. Syftet anges vara att granska och främja effektiviteten i den statliga verksamheten och sprida kunskap till olika intressenter. En målsättning är att uppmärksamma Regering och Riksdag på hinder för att uppnå effektivitet. En annan målsättning är att ta fram underlag och lägga fram förslag som syftar till att stimulera omprövning och kostnadsbesparingar.[79] RRV menar att det huvudsakligen finns två skäl för verket att utföra granskning i det som benämns det statskommunala området.[80] Det första skälet är att flera av de verksamheter som kommunerna ansvarar för har stor samhällsekonomisk betydelse och stor betydelse för människors liv och hälsa. Grunden för dessa verksamheter återfinns i många fall i av riksdagen fastställda mål. Det andra skälet är att det vanligen finns ett samband mellan statliga och kommunala insatser inom sådana verksamhetsområden, exempelvis sjukvård, sjukförsäkring, socialbidrag och arbetslöshetsersättning. Båda dessa skäl talar för, enligt RRV, att verket bör utföra granskning inom det statskommunala området.[81] Lik-

[78] Om RRV:s verksamhet se avsnitt 4.5.4.
[79] RRV 1996:28 s. 175
[80] Det statskommunala området utgörs av den verksamhet som bedrivs på den kommunala nivån men är statsfinansierad och/eller statsstyrd. Sådan verksamhet återfinns vanligen inom det specialreglerade området. Se RRV 1996:28 s. 176–178.
[81] RRV 1996:28 s. 178.

nande tankegångar framfördes i kompletteringspropositionen 1994/95:150. Där sägs att en utgångspunkt för RRV:s granskningar inom det statskommunala området bör vara att granska statlig verksamhet eller statliga styrmedel eller åtaganden i övrigt där kommunerna utgör en av flera aktörer. Det poängteras dock att det inte är frågan om revision av enskilda kommuner utan av verksamhet som bedrivs av kommuner och utgör en del av ett statligt beslutat offentligt åtagande. Sådan granskning medför ofta att RRV behöver inhämta uppgifter om förhållanden i enskilda kommuner eller landsting.[82] RRV menar således att det idag finns ett legitimt behov av statlig granskning av den kommunala verksamheten.[83]

RRV:s kompetens i förhållande till kommunerna är i dag högst begränsad. För att verkets granskning av kommunerna ska bli effektiv krävs ändrade regler. Ändringarna innebär, av naturliga skäl, ett betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Att, som idag, enbart ha möjlighet att inhämta uppgifter är inte tillräckligt. För att göra RRV till ett organ för revision av enskilda kommuner krävs utökade befogenheter för myndigheten. Inom den statliga revisionen saknas revisionsansvar vilket gör att följderna av granskningen inte alltid är tydliga. RRV rapporterar till Regeringen. Självfallet har Regeringen möjlighet att vidta åtgärder på grundval av revisionen. Exempelvis kan ledningen för ett statligt ämbetsverk bytas ut om Regeringen är missnöjd. Ett dechargeförfarande finns dock inte. Om RRV förvandlas till ett organ för kommunal revision torde det vara svårt att upprätthålla det kommunala revisionsansvaret. Det blir då svårt att betrakta fullmäktige som RRV:s uppdragsgivare och det kommunaldemokratiska elementet uteblir.[84] Fördelen med RRV som organ för kommunal revision ligger emellertid i kontrollaspekten och framför allt oberoendet. Det statliga RRV saknar helt band till enskilda kommuner, vilket gör att det yttre oberoendekravet är uppfyllt. Även verkets kunskapsmässiga kompetens inom området är en faktor. Sammantaget ger det att RRV som organ för kommunal revision: 1. är en inskränkning av det kommunala självstyret, 2. saknar det kommunaldemokratiska aspek-

[82] Prop. 1994/95:150 s. 72 f., se också RRV 1996:28 s. 178.
[83] De rättsliga förutsättningarna därför har tidigare diskuterats i framställningen. Se avsnitt 4.5.4.
[84] Eventuellt skulle RRV kunna revidera på fullmäktiges uppdrag. Konstruktionen blir dock konstgjord om RRV är det enda lagstadgade organet för kommunal revision. Fullmäktige saknar då möjlighet att *välja* organ. Jämför bolagsrevisionen, som är välreglerad, där stämman kan utse vem som helst som uppfyller kvalifikationskraven. Stämman utser då den som har förtroendet.

terna, 3. är ett organ som understryker det externrevisionella elementet samt väl uppfyller kraven på oberoende.

I samband med 1930 års kommunallagsrevision framkom bl.a. förslag om införande av en särskild *länsrevision*.[85] Särskilda av länsstyrelsen utsedda revisorer skulle en gång om året revidera den kommunala verksamheten. Revisionsberättelse skulle sedan avlämnas både till fullmäktige och länsstyrelsen. Förslaget avvisades, framför allt med hänvisning till den kommunala självstyrelsen, och har aldrig senare aktualiserats.[86] Liknande förslag, med länsstyrelsen som agerande myndighet inom kommunrevisionen, hade tidigare avvisats. En motionär vid 1923 års riksdag menade att länsstyrelsen *"skulle kunna tillerkännas en kraftigare initiativrätt med avseende på kontrollerandet av räkenskaperna i kommunen, där anledning därtill förelåge"*.[87] Det i motionen framförda förslaget avvisades emellertid av konstitutionsutskottet som menade att, bortsett från de principiella betänkligheter förslaget innebär, torde en sådan ordning knappast *"bliva av större praktisk betydelse"*.[88] KU utvecklade dock inte sin ståndpunkt mer än så. De principiella betänkligheter som åsyftas är sannolikt inskränkningen av den kommunala självstyrelsen, som oundvikligen påverkas då länsstyrelsen ges sådan initiativrätt. Andra invändningar mot liknande förslag om *"statliga inspektörer och kontrollörer"*[89] var att vaksamheten och ansvarskänslan hos de kommunala organ som trots allt hade till uppgift att kontrollera den ekonomiska förvaltningen riskerade att avta.[90] Förslaget om länsrevision är emellertid inte utan förtjänster. Motionärens intention var att länsstyrelsen endast skulle ha befogenhet att agera då särskild anledning förelåg. Förslaget måste ses mot bakgrund av de kommunala "affärer" som under en period på 1920-talet var relativt vanliga. Det handlade om rent brottsliga förfaranden, förskingringar och bedrägerier utförda av kommunala förtroendevalda och tjänstemän.[91] Sannolikt avsåg motionären att anledning för länsstyrelsen att agera skulle föreligga endast då misstanke om brott uppstått. Länsstyrelsens initiativrätt är då snarast att betrakta som en slags extraordinär laglighetskontroll av den kommunala förvaltningen.

Länsrevisorer, förordnande av länsstyrelsen som ett medel att grans-

[85] Se prop. 1930:99 s. 189 f.
[86] Prop. 1930:99 s. 190.
[87] Motion 1923:88, motion framställd av riksdagsledamot Hage.
[88] KU 1923:10 s. 3.
[89] Prop 1930:99 s. 175, styrelsen för svenska landstingsförbundets yttrande över liknande förslag.
[90] Prop 1930:99 s. 175.
[91] Se motion 1923:88.

ka kommunens verksamhet, torde ha samma för- och nackdelar som de ovan redovisade angående RRV. De genombryter det kommunala självstyret och saknar demokratisk förankring i kommunen. Vad gäller oberoendet är de emellertid överlägsna dagens kommunrevision. Att en länsrevisor, i samma utsträckning som RRV:s tjänstemän, är en externrevisor är också tydligt.

12.5.3. Krav på särskild revisorskompetens

En möjlighet till statlig påverkan av kommunrevisionen är införande av kompetenskrav. Att de förtroendevalda revisorerna förses med särskilda kvalifikationskrav betraktas i doktrinen som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. De första förslagen om kompetenskrav för kommunrevisorer uppkom i samband med 1930 års kommunallagsrevision. Ett antal motioner hade framställts där det huvudsakliga innehållet var att en eller flera av de förtroendevalda revisorerna skulle vara kvalificerad.[92] Inte heller dessa förslag hörsammades.[93] De huvudsakliga motargumentet var svårigheten att i mindre kommuner finna personer som uppfyllde de ställda kraven.[94] I propositionen till 1930 års reform påtalades vikten av att staten inte påtvingar en byråkratisering av den kommunala förvaltningen genom obehövlig reglering samt det lämpliga i att fullmäktige kan utse den som man finner lämpligast till revisor.[95] Lagändringarna var därför inte särskilt omfattande inom det kommunrevisionella området. Efter denna reform har kvalifikationskrav i princip inte aktualiserats.[96] En av huvudorsakerna till detta är sannolikt Kommunförbundets arbete på området. Komrevs revisorer har därvidlag fyllt en viktig funktion.[97]

[92] Se exempelvis motion 1928:211–213 och även 1923:88.
[93] Se KU 1928:7 och prop 1930:99 s. 171 f.
[94] Prop 1930:99 s. 180 och 188 f.
[95] Se prop 1930:99 s. 188 f.
[96] I utredningsförslaget till lag om kommunala finansförbund uppställs i 37 § krav på att minst en av de förtroendevalda revisorerna är auktoriserad. Enligt utredningen finns det *"med hänsyn till den verksamhet som kommer att bedrivas skäl att ställa krav på att förtroendemannarevisionen förstärks med en auktoriserad revisor. Härigenom betonas revisionens betydelse som kontrollorgan. Detta ligger väl i linje med de krav på särskild insikt som utredningen föreslår för personer som skall väljas till styrelsen."*. SOU 1998:72 s. 144. Detta är en avvikelse från den tidigare uppfattningen att kommunal verksamhet ska revideras av förtroendevalda lekmän. Förslaget och motivet därtill implicerar att övrig kommunal verksamhet, dvs. vid sidan av den finansiella, är av enklare art och att krav på särskild kompetens därför inte behöver uppställas.
[97] Se Riberdahl 1981 s. 211. Det faktum att Komrev avyttrats till ett privatägt revisionsbolag inger i det perspektivet betänkligheter.

De norska och danska systemen har flera beröringspunkter i det här avseendet. Det statliga inflytandet i den kommunala organisationen är betydande. Statliga myndigheter kan på eget initiativ påkalla domstolsprövning av kommunala beslut och i vissa fall på egen hand upphäva sådana beslut. Kommunrevisionen utförs av särskilt kvalificerade tjänstemän och elementet av politisk granskning är minimerat.

Det finska systemet liknar det svenska. De förtroendevalda revisorerna är politiskt tillsatta och saknar särskilda kvalifikationer. Kommunrevisionen är dock välreglerad i Finland och det organ som utför själva revisionsarbetet består endast av särskilda OFR-revisorer. Dessa revisorer saknar bindningar till kommunen och har genomgått en särskild utbildning för offentlig revision. I propositionen till finska kommunallagen uttrycktes det så att möjligheten *"att sköta kommunens revision enbart med de förtroendevaldas krafter garanterar inte en tillräckligt yrkeskunnig och trovärdig revision"*.[98] Genom statsandelsreformen, som innebar ett ökat användande av generella statsbidrag minskade statens kontrollmöjligheter, För att garantera en kvalitativt fullgod granskning infördes en skyldighet att använda OFR-revisorer i den kommunala revisionen. Det ska garantera att kommunens revision blir yrkesmässig och trovärdig.[99] Dessutom har OFR-revisorerna möjlighet att avlämna en egen revisionsberättelse till fullmäktige om de är oeniga med de förtroendevalda revisorerna.

Det finska kvalifikationskravet medför en allmän kvalitetshöjning av kommunrevisionen och OFR-revisorernas möjlighet till egen revisionsberättelse ger en garanti för att kvaliteten upprätthålls ända fram till uppdragsgivaren dvs. fullmäktige. Det norska och det danska systemen ger en lägre grad av kommunaldemokrati p.g.a. det statliga inflytandet men revisionens oberoende är intakt.[100] Det finska systemet har en högre grad av kommunaldemokratiska inslag. Att särskilda OFR-revisorer måste anlitas av kommunrevisionen kan inte sägas påverka detta i negativ riktning. Att de också kan avlämna en egen revisionsberättelse kan inte heller sägas inverka menligt på demokratin. Det står fullmäktige fritt att beakta revisionsberättelsens innehåll. Ur kontroll- och oberoendesynpunkt är det otvivelaktigt så att särskilt utbildade revisorer som saknar band till den granskade kommunen är en förstärkning av revisionsinstitutet. Det finska systemet framstår i den delen som mer genomtänkt och välutvecklat än det svenska.

Kommunrevisionsutredningen diskuterar certifiering av de förtroen-

[98] Fi prop. 1994:192 s. 61
[99] Fi prop. 1994:192 s. 62
[100] Det är självfallet att graden av kommunaldemokrati är mindre med tanke på den avsevärda högre graden av statskontroll i dessa system.

devalda revisorernas biträde. Det svenska systemet skulle då uppvisa vissa likheter med det finska. Utredningen avvisar emellertid certifieringstanken. I betänkandet uttrycks följande:

En för kommunal revision särskild certifiering skulle med stor sannolikhet, i och för sig, medverka till att höja statusen för det sakkunniga biträdet i kommuner och landsting och därigenom också för de förtroendevalda revisorerna. Enligt vad utredningen inhämtat förs emellertid diskussioner både inom Starev och bland de privata revisionsbolagen om att på frivillig väg inom branschen formalisera kompetenskraven och inrätta certifieringsprogram.[101]

Tanken är således att certifiering ska utvecklas på frivillig väg bland aktörerna, kommuner och revisionsbolag. Det ställer stora krav på samordning mellan dessa grupper, som i viss mån har motstridiga intressen, och att ambitionen att utveckla kommunrevisionen till ett effektivt kontrollinstrument infinner sig.[102]

12.5.4. Utökade befogenheter för kommunrevisorerna

Lokaldemokratiutredningen avgav ett särskilt betänkande där bl.a. kommunrevisionens roll diskuterades.[103] Förslaget innebär i korthet; att laglighetsgranskning skulle lagfästas som en skyldighet för revisionen, att revisorerna skulle ha initiativrätt i fullmäktige samt att revisorerna skulle ha möjlighet att vända sig till länsrätt då olagligheter påträffades vid granskningen.[104] Detta medförde dock inga lagstiftningsåtgärder. Förslaget är emellertid intressant. Det ger revisionen en ökad tyngd och betydelse, vilket också var avsikten. Att lagfästa skyldigheten att utöva laglighetsgranskning är en väsentlig förändring. Idag utförs sådan granskning i blygsam omfattning och vanligen granskas rena formalia.[105] Omfattande laglighetsgranskning uteblir bl.a. av det enkla skälet att kompetens därtill saknas. Många mindre kommuner saknar tillgång till juridiskt sakkunniga och det är heller inte vanligt att revisionskontoren i de större kommunerna har detta.[106] Revisionens initiativrätt

[101] SOU 1998:71 s. 71.
[102] Jämför diskussionen i avsnitt 6.6., där frågan ställs om fullmäktige överhuvudtaget har ett intresse av att en effektiv granskning av förvaltningen genomförs.
[103] SOU 1993:109 *Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots.*
[104] Se SOU 1993:109 s. 93. En begränsad initiativrätt finns redan idag. Den omfattar dock endast frågor som rör revisorernas förvaltning.
[105] Intervju revisorsordförande Löfling.
[106] Större kommuner har vanligen jurister anställda i förvaltningen. Revisionskontoret saknar dock vanligen egna jurister. Exempelvis har revisionskontoret i Stockholms stad ett trettiotal tjänstemän, dock ingen med juridisk utbildning. Att involvera kommunjuristen i revisionen är i normalfallet olämpligt då denne medverkar i den verksamhet som granskas.

i fullmäktige är en intressant idé, som upprepas av Kommunrevisionsutredningen.[107] Det är en förstärkning av kommunrevisionen och skulle understryka institutets vikt. Revisorerna skulle därigenom få möjlighet att uppmärksamma fullmäktige på specifika problem och lyfta upp dessa på fullmäktiges dagordning. Risken att revisorerna involveras i förvaltningen och granskar sina egna förslag till åtgärder är dock uppenbar och ytterst ett hot mot det kommunala revisionsinstitutet. Att ge revisorerna möjlighet att väcka talan i länsrätt är en tämligen drastisk förändring. Det skulle ge revisionen en från fullmäktige mer fristående ställning och komplettera den enbart rådgivande funktionen med rättslig kontroll. Kommunrevisionen skulle på så vis kunna förvandlas till ett kraftfullt organ för laglighetsgranskning av verksamheten. Det vore en utökning av den laglighetsgranskning som finns idag i form av laglighetsprövning. Förslaget uppfyller de kommunaldemokratiska krav som finns samtidigt som det ger revisionen en ökad tyngd. Problemen med politisering och det yttre oberoendet kvarstår dock.

En utökad och förbättrad *koncernrevision* föreslogs av Kommunrevisionsutredning.[108] Ett väsentligt förslag i betänkandet är de förändringar i den associationsrättsliga lagstiftningen som avser att samordna revision av de kommunala företagen med kommunrevisionen. Utredningens förslag anknyter till reformen av aktiebolagslagen.[109] I korthet innebär förslaget att det införs en ny typ av revisorer, förtroenderevisorer,[110] som ska granska de kommunala aktiebolagen. Förtroenderevisorn hämtas i kretsen av kommunrevisorer och saknar tystnadsplikt i förhållande till dessa.[111] Informationsflödet mellan kommunrevisionen och det kommunala aktiebolagets förtroenderevisor är därför i princip obegränsat.[112] Förtroenderevisorns uppgift är således att åstadkomma samordning mellan aktiebolagets och kommunens revision. Inga kompetenskrav finns avseende dessa revisorer eftersom

[107] Se SOU 1998:71 s. 81–83.
[108] SOU 1998:71.
[109] Se prop 1997/98:99 "Aktiebolagets organisation" och Aktiebolagskommitténs delbetänkande SOU 1995:44 "Aktiebolagets organisation". Ändringarna i ABL trädde i kraft 1/1 1999.
[110] "Lekmannarevisorer" används i prop 1997/98:99 och "förtroenderevisorer" i SOU 1998:71.
[111] Se SOU 1998:41, lagförslaget s. 20 och 27 f. som avser ändringar både i KL och ABL.
[112] Skillnaden mellan den situation då bolagsrevisorn av stämman befriats från tystnadsplikten, vanligen i syfte att åstadkomma samordning med den kommmunala revisionen, är i praktiken liten. Utredningens förslag syftar i stora delar att kodifiera redan i kommunen utvecklad praxis. Se SOU 1998:71 s. 125.

tanken är att de ska kunna utses på samma grunder som de förtroendevalda i kommunen.[113]

Problematiken kring revisorskompetensen i kommunala aktiebolag grundas huvudsakligen på ett EG-rättsligt direktiv avseende revision i aktiebolag.[114] I direktivet uppställs krav på särskild kompetens för personer som utför revision av räkenskaper. Frågan om direktivet innebär att andra än särskilt kvalificerade personer kan utses till revisorer har diskuterats i flera utredningar.[115] Den lösning som valts är att endast auktoriserad eller godkänd revisor kan vara revisor i ett aktiebolag.[116] Lekmannarevisionen, eller förtroenderevisionen, regleras i ett särskilt kapitel och lekmannarevisorerna är *inte* revisorer. Lekmannarevisorerna har endast en begränsad uppgift som benämns allmän granskning. Det innebär att lekmannarevisorn ska granska om aktiebolagets ändamål följs, att verksamheten sköts på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och att den kontroll som görs inom företaget är tillräcklig. Vidare ska denna granskning bedrivas enligt god sed vid detta slag av granskning. Avsikten är att den goda seden ska utvecklas och det bör noteras att det inte är god revisionssed som avses.[117] Lekmannarevisorn har inte behörighet att uttala sig om bolagets räkenskaper och får inte underteckna revisionsberättelsen.[118] Lekmannarevisorns resultat av granskningen resulterar i en granskningsrapport som tillställs bolagsledningen. Även stämman har möjlighet att ta del av granskningsrapporten. Lekmannarevisorn ska inte uttala sig om ansvarsfrihet för de granskade även om han kan påtala förhållanden som kan ha betydelse för stämmans beslut i det avseendet.[119] Lekmannarevisorn har däremot samma rätt till upplysningar och information som bolagets revisor.[120]

[113] Se prop. 1997/98:99 s. 171 och 176. Där anges även att förtroenderevisorns uppgift är snävare än den vanlige revisorns och ska ske ur ett ägarperspektiv varför det är naturligt att stämman beslutar vilken kompetens som ska krävas.
[114] Angående revisors kompetens se det åttonde bolagsrättsliga direktivet 84/253/EEG av den 10 april 1984 om godkännande av personer som har ansvar för lagstadgad revision av räkenskaper, det s.k. revisorsdirektivet.
[115] Se framför allt SOU 1993:69 *Revisorerna och EG.* Detta har även diskuterats i kommunalrättsliga utredningar, senast av Kommunrevisionsutredningen. Se SOU 1998:71 s. 118.
[116] Se 10:11 1 st.
[117] En hänvisning till god revisionssed, som i ett tidigt förslag fanns med, ansågs kunna bli vilseledande och uttrycket "god sed" används i stället. Se prop 1997/98:99 s. 179.
[118] Ett sådant förfarande strider mot de EG-rättsliga reglerna i detta avseende, se prop 1997/98:99 s. 178 f.
[119] Se prop 1997/98:99 s. 181–183.
[120] Se prop 1997/98:99 s. 180.

Kommunrevisionsutredningens förslag innebär en utökad möjlighet för lekmannarevisorn, i ABL benämnd förtroenderevisor. Förtroenderevisorn i kommunala bolag saknar tystnadsplikt i förhållande till kommunens egna revisorer.[121] Utredningens förslag innebär onekligen i den delen ökade möjligheter till samordning av kommunrevision och granskning av de kommunala aktiebolagens verksamhet. Emellertid är förtroenderevisorn inte revisor i bolagsrättslig mening, vilket bl.a. innebär att granskningsuppgiften är begränsad och att befogenheter i förhållande till revisionsberättelsen saknas. Vad det slutligen innebär för den kommunala "koncernrevisionen" återstår att se. Det förhåller sig dock fortfarande så att kommunrevisorerna inte har kompetens att granska de kommunala företagen. Reformen av aktiebolagets organisation eller kommunrevisionsutredningens betänkande förändrar detta faktum. Lösningarna är därvidlag endast att betrakta som begränsade.[122]

Kommunrevisorerna saknar idag möjlighet att väcka ärenden i nämnder eller fullmäktige. Endast ärenden som rör den egna förvaltningen kan väckas i fullmäktige. Kommunrevisionsutredningen förslag innebär att revisorerna får initiativrätt både i fullmäktige och nämnder i ärenden som rör själva granskningen. Motivet är att revisionen ska kunna föra upp ärenden till debatt rörande förhållanden som framkommit under granskningen. Det är inte primärt fråga om att ärendena ska utmynna i en ansvarsprövning. *"Tanken är istället att revisorerna på motsvarande sätt som nämnder och ledamöter i nämnder skall ges en möjlighet att utan omvägar väcka ärenden med förslag till åtgärder."*[123] De farhågor förslaget reser är att revisorerna inblandas i förvaltningen på ett sätt som riskerar att rubba förtroendet för kommunrevisionen och dessutom försätta revisorerna i jävssituationer då

[121] Gäller dock endast sådana bolag där kommunen äger hela eller där kommunen har ett bestämmande inflytande. Se SOU 1998:41 s. 27 och 1:9 SekrL.

[122] Problematiken har sin grund i att kommunerna har möjlighet att bedriva verksamhet i privaträttsliga verksamhetsformer. Kommunrevisorernas befogenheter i förhållande till dessa är problematisk och frågan är vad de av utredningen föreslagna förändringarna innebär i praktiken. Det grundläggande problemet med de kommunala företagen kvarstår även om särreglerna för dessa ökar i omfattning. En radikal lösning är att förbjuda kommunala företag. En mer rimlig lösning är att införa en särskild verksamhetsform, frigjord från den privaträttsliga sfären. I en sådan verksamhetsform kan kommunrevisorerna ha fritt tillträde och granska verksamheten på samma sätt som i verksamhet bedriven i nämndform.

[123] Se SOU 1998:71 s. 81 f. Sådana ärenden ska omfattas av beredningsplikt.

deras genomförda förslag senare ska granskas.[124] Det är olämpligt att ge revisorerna en sådan vidsträckt initiativrätt som i förlängningen riskerar att förändra kommunrevisionens uppgifter och hotar oberoendet och förtroendet för revisionen.

12.5.5. Gemensamma revisionsnämnder

I 3:3a KL stadgas att kommunen får genom en gemensam nämnd fullgöra uppgifter. Stadgandet är en nyhet som infördes 1997. Trots detta har en rad gemensamma nämnder redan hunnit bildas inom olika områden, t.ex. gemensamma räddningstjänstnämnder. Denna nya organisationsform innebär möjligheter för den kommunala revisionen. Ett sätt att öka revisionens oberoende i förhållande till den egna kommunens förtroendevalda är att bilda en gemensam nämnd. Uppgiften för nämnden bör emellertid inte vara rena revisionsfrågor utan snarare *förvaltningen* av revisionen. Att bedriva själva revisionen i nämndform är olämpligt bl.a. av den anledningen att verksamheten då bedrivs under revisionsansvar. Den gemensamma nämndformen ger emellertid kommunrevisorerna en möjlighet att diskutera revisionella problem med andra revisorer och en plattform för ökad självständighet och för oberoende. Dessutom torde kompetensen öka då antalet revisorer ökar.[125]

Den närmare regleringen av den gemensamma nämndens verksamhet preciseras genom överenskommelse mellan de berörda kommunerna.[126] Även lösning av konfliktsituationer löses genom överenskommelse.[127] En gemensam nämnd för förvaltning av revisionen skulle kunna vara positivt för revisionen i mindre kommuner, där särskilda revisionskontor saknas och ett sätt att höja revisionens kompetens och oberoende. Konstruktionen kan även vara en fördel då kommunerna samarbetar med varandra på andra områden och samordning av revisionsinsatserna kan uppnås.

[124] Det är inte klart i vilka situationer initiativrätten ska fylla en funktion. Ansvarsfrågor kan omöjligen prövas, utan omfattande regeländringar, under det löpande budgetåret. Endast vid revisionsberättelsens behandlande är det aktuellt. Det torde vara en annan typ av frågor som ska initieras av revisionen, oklart vilka.
[125] Det skulle möjligen även kunna ge ekonomiska fördelar vid upphandling av revisionsbiträden.
[126] Se 3:3c KL.
[127] Se prop. 1996/97:105 s. 42.

12.6. Summering och utvärdering av det kommunala revisionsinstitutet

12.6.1. Inledning

I avsnittet summeras avhandlingen och vissa slutsatser och problem lyfts fram. I 12.6.2. görs en översiktlig sammanfattning och redovisning av avhandlingens resultat. I 12.6.3. diskuteras kommunrevisionens brister. Framför allt är det fråga om brister i oberoendet och bristen på bedömningsgrunder. I 12.6.4. behandlas problematiken kring kontroll av kommunal verksamhet i ett framtida perspektiv. Olika förslag till förändringar och åtgärder tas där upp. Dessa utgör författarens egna bedömningar av rättspolitisk karaktär.

12.6.2. Sammanfattning

Avhandlingen är indelad i fyra delar. Här följer en sammanfattning av dessa delar.

Den första delen, *"I. Introduktion"*, var en introduktion till den fortsatta framställningen. Där lades ett antal förutsättningar fast. Bl.a. konstaterades i kapitel två att:

- kommunrevisionen är det enda renodlade kontrollorganet i fråga om kommunal verksamhet,
- de indirekt förtroendevalda i kommunen har en unik ställning i svensk rätt, i jämförelse med andra grupper av förtroendevalda, då de verkar under revisionsansvar,
- den rättsliga systematiken är inget hinder för att kommunalrättslig reglering, i vissa fall, kan tolkas med hjälp av privaträttsliga normer.

I kapitel tre diskuterades den rättshistoriska bakgrunden, vilken bl.a. visar kommunrevisionens utveckling från ett internt granskningsorgan av mindre betydelse till ett politiserat kontrollinstrument med kommunaldemokratiska dimensioner.

I kapitel fyra genomfördes en grundläggande diskussion om bl.a. revisionsbegreppet. Där jämfördes kommunrevision, bolagsrevision och statsrevision. Slutsatsen av jämförelsen är att det finns beröringspunkter mellan de tre revisionstyperna och att kommunrevisionen innehåller element av både stats- och bolagsrevision. Den grundläggande skillnaden mellan stats- och kommunrevisionen är förekomsten av revisionsansvar inom den senare. Denna skillnad gör att kommunrevisionen har rättsliga dimensioner som statsrevisionen saknar.

Det femte kapitlet innehåller en kortfattad nordisk utblick. Slutsat-

sen är att det finska systemet har stora beröringspunkter med det svenska, medan det norska och danska systemet innehåller en högre grad av statskontroll av kommunerna. Revisionen av den kommunala verksamheten ingår som en del av statskontrollen i de båda sistnämnda systemen. I Finland, och i Sverige, utgör kommunrevisionen en del av det interna kontrollsystemet.

Den andra delen, *"II. Den kommunala revisionen"*,är en genomgång och analys av särskilda problemområden inom kommunrevisionen. Bl.a. konstaterades att:

- de kommunala företagens verksamhet bör i vissa fall fortfarande betraktas som kommunal och bristen på kommunrevision blir då ett problem,
- det saknas utvecklad god revisionssed, vilket gör att lagstiftarens krav på revisionens omfattningen inte kan fastställas,
- det ankommer på fullmäktige att tillse att kommunrevisionen får insyn i de kommunala företagen, vilket innebär att kontrollen av dessa företag varierar från kommun till kommun.

I kapitel sex genomfördes en inledande presentation av det kommunala revisionsinstitutet. Exempelvis behandlades problematiken kring revisionsjävet och det konstaterades att regleringen är oklar. Det är mycket svårt att ange revisionsjävets yttersta gränser, vilket beror på att begreppet "redovisningsskyldig", som saknar en klar betydelse, används som centralt rekvisit.

Kapitel sju tog upp granskningsområdet och omfattningen av granskningen. Revisionens förhållande till privatiserad verksamhet diskuterades och organisationstrukturens betydelse för revision och framför allt ansvarsutkrävandet behandlades. Även problematiken kring begreppet "god revisionssed" diskuterades i kapitlet och det konstaterades att det saknades en utvecklad sådan sed. Detta är anmärkningsvärt, eftersom det är den goda revisionsseden som anger omfattningen av revisionen.

I kapitel åtta behandlades frågan om kommunrevisionens förhållande till de privaträttsliga företagsformerna, de kommunala företagen. Dessa företag har vanligen "egna" revisorer och revisionen är reglerad i respektive privaträttslig författning. Kommunrevisorerna saknar i princip befogenheter i förhållande till dessa företag vilket, med tanke på att det ytterst är fråga om kommunal verksamhet, kan betecknas som principiellt dubiöst.

Den tredje delen, *"III. Ansvarsfrågor"*, är en diskussion och analys av ansvarsfrågorna. Företrädesvis behandlades de förtroendevaldas rättsliga ansvar. Bl.a. konstaterades att:

- 1:9 RF bör omfatta fullmäktige då beslut om ansvarsfrihet och entledigande fattas,
- möjligheten till entledigande är en väsentlig förändring av de indirekt förtroendevaldas rättsställning som knappast blivit föremål för någon djupare analys i lagstiftningsarbetet,
- de indirekt förtroendevalda verkar under ett omfattande skadeståndsansvar, vilket förklarar konstruktionen med revisionsansvar och beslut om ansvarsfrihet,
- ersättningsskyldigheten ska dock jämkas enligt skadeståndslagen.

I kapitel nio fördes en allmän diskussion om revision och ansvar. Bl.a. behandlades ansvarsfrihetens omfattning och vilka regler som omfattar fullmäktiges beslutsfattande i frågan. Även entledigande som följd av vägrad ansvarsfrihet behandlades. Rättsläget konstaterades vara oklart men slutsatsen drogs att det inte är en helt skönsmässig bedömning för fullmäktige då dessa ansvarsfrågor behandlas. Bl.a. innebär 1:9 RF, som även i vissa fall torde omfatta fullmäktige, att endast relevanta och sakligt korrekta omständigheter kan ligga till grund för fullmäktigebeslutet. Frågan om ansvarsfrihet är inte enbart en förtroendefråga.

I det tionde kapitlet diskuteras det straffrättsliga ansvaret. Olika brottstyper samt ansvarsfördelning behandlas. Det sistnämnda är ett komplicerat problem då den modell som förordas av HD, företagaransvaret, är utvecklad i privaträttsliga associationer och ibland svårtillämpbar vad gäller kommuner. Bl.a. får modellen den intressanta konsekvensen att de förtroendevaldas straffrättsliga ansvar ökar i en mindre kommun.

I kapitel elva behandlas det skadeståndsrättsliga ansvaret. Rättsförhållandet mellan kommun och förtroendevald diskuteras, och en historisk tillbakablick ger en bakgrund till diskussionen. Slutsatserna var flera. Bl.a. konstaterades att de rättsliga argumenten för att de förtroendevalda verkar under ett skadeståndsansvar var omfattande. Kommunallagen och konstruktionen av den kommunala revisionen blir begripliga och logiska då skadeståndsansvarets existens tydliggörs. Kopplingen mellan revisionsansvaret och en efterföljande skadeståndstalan gör att systemet framstår som mer komplett. Ett försök gjordes att visa hur en förtroendemannaplikt, som är en följd av skadeståndsansvaret, ser ut, dvs. hur den förtroendevalde ska uppträda för att inte riskera skadeståndskyldighet. Revisorernas ansvar och ställning diskuterades också. Kommunrevisorerna jämfördes med bolagsrevisorer och det konstaterades bl.a. att kommunrevisorerna i princip är oavsättliga, under löpande mandatperiod, medan bolagsrevisorn kan skiljas från uppdraget när som helst.

Den fjärde delen, *"IV. Utvärdering"*, är en summering av avhandlingen och en utvärdering av det kommunala revisionsinstitutet. Bl.a. konstateras att:

- kommunrevisionen har en tydlig kommunaldemokratisk prägel,
- som kontrollinstrument lider kommunrevisionen av brister framför allt i oberoendet till de granskade men även genom avsaknaden av kända bedömningsgrunder,
- det kommunala revisionsinstitutet är ett kommunaldemokratiskt organ men knappast att betrakta som ett kontrollinstrument, eftersom de rättsliga garantierna för kontrollens effektivitet är för bristfälliga.

Denna del innehåller endast ett kapitel, kapitel tolv. I kapitlet diskuteras bl.a. begreppet "kommunal demokrati". Det konstateras att den kommunala revisionen, p.g.a. att kommunrevisorerna är förtroendevalda, innehar kommunaldemokratisk legitimitet. Systemet ger emellertid inga rättsliga garantier för att den kontrollerande funktionen upprätthålls. Det är huvudsakligen fullmäktiges uppgift att utforma och skapa förutsättningar för revisionen att utöva en kontrollerande funktion.[128] Det kommunaldemokratiska elementet av revisionen innebär att karaktären av internrevision förstärks och kontrollfunktionen riskerar att sättas åt sidan. Framför allt hotas kommunrevisionens oberoende av fullmäktiges möjligheter att påverka denna. Det faktum att flertalet fullmäktigeledamöter även är nämndledamöter inger betänkligheter och frågan uppstår vilket intresse fullmäktige har av att en effektiv granskning av nämnderna verkligen kommer till stånd. Kommunrevisionens trovärdighet är därmed satt ifråga. KL:s regler om revisionsjäv räcker inte för att undanröja detta faktum. Det politiska elementet, som genomsyrar hela den kommunala organisationen, innebär att kommunrevisionen huvudsakligen bör betraktas som ett instrument för politisk granskning och inte ett renodlat kontrollorgan.

12.6.3. Kommunrevisionens brister som kontrollinstrument

I avhandlingen har kommunrevisionens brister diskuterats. De brister som lyfts fram är framför allt dessa:

- *kommunrevisionen lider brist i fråga om det yttre oberoendet*

Orsakerna till denna brist är flera. I första hand beror det på de politiska partierna, vilkas plats i den kommunala organisationen är

[128] Självfallet är det även kommunrevisorernas uppgift att tillse att den kontrollerande funktionen fullgörs på ett effektivt sätt.

förutsatt av lagstiftaren. Det innebär att revisorerna tvingas granska och eventuellt rikta kritik mot de egna partikamraterna. Kritiska uttalanden riskerar att skada partiet, som även revisorn tillhör, och slutligen skada revisorn själv. Ett annat skäl till att det yttre oberoendet uppvisar brister är att revisorerna utses av fullmäktige. En stor del av fullmäktiges ledamöter har även andra uppdrag inom kommunen och utgör därför en del av revisionens granskningsobjekt. Därför väcktes frågeställningen i avhandlingen vilket intresse fullmäktige har av att en effektiv och kritisk revision verkligen kommer till stånd. Eftersom revisionen saknar rättsliga garantier för att exempelvis erhålla tillräckliga resurser m.m. är det väsentligt att fullmäktige har intresse av att utrusta revisionen med de befogenheter och resurser som är nödvändiga. Denna brist i oberoendet innebär att förtroendet för revisionen och ytterst den kommunala verksamheten och organisationen påverkas menligt. De kommunala affärerna reser frågan om det verkligen finns ett effektivt kontrollsystem inom den kommunala organisationen.

– *kommunrevisionen saknar kända bedömningsgrunder*

Avsaknaden av kända bedömningsgrunder beror främst på regelverkets konstruktion. Begreppet "god revisionssed" har en central plats i den rättsliga regleringen och anger revisionens omfattning, dvs. vad som ska granskas, hur det ska granskas, vilka bedömningar ska göras m.m. Att god revisionssed inte utvecklats sedan KL:s tillkomst, snart ett decennium sedan, är lagstiftarens ansvar. Kommunrevisionen arbetar därför i princip i ett slags vakuum där varje kommun både tvingas och har möjlighet att utveckla sin egen revisionssed. Det kan knappast varit lagstiftarens syfte, då kravet på god revisionssed infördes i kommunallagen. Ytterst innebär det att revisionsberättelsen blir ett dokument utan meningsfullt innehåll, eftersom det saknas kännedom om vilken grund uttalandet i berättelsen bygger på.[129] Revisionens till- eller avstyrkande av ansvarsfrihet är det därför mycket svårt att bedöma värdet av. Varken fullmäktige eller en utomstående betraktare har möjlighet att använda revisionens upplysningar på ett meningsfullt sätt. Detta är särskilt allvarligt med tanke på att fullmäktige varje år beslutar om ansvarsfrihet för de granskade. Revisorernas arbetet ligger där till grund för beslutet.[130] Således borde de granskade, de indirekt förtroendevalda, ha ett stort intresse av att en god revisionssed utvecklas. Med dagens system torde de varje år sväva i okunnighet i ansvarsfrågan.

[129] Dessutom anges det vanligen i revisionsberättelsen att revisionen utförts i enlighet med god revisionssed, vilket är en upplysning som saknar innehåll.
[130] Notera att beslut om ansvarsfrihet inte bereds. Revisionsberättelsen utgör vanligen den enda informationskällan.

Dagens brist på utvecklad god revisionssed, och därigenom kända bedömningsgrunder, medför att det kommunala revisionsinstitutet är svårt att ta på allvar.[131] Lägg därtill att i de försvinnande få fall då revisorerna riktar en anmärkning mot någon revisionsansvarig väljer fullmäktige i ca 70 % av fallen att frångå revisorernas rekommendation. Det är lätt att dra slutsatsen att inte heller kommunfullmäktige tar revisorerna på allvar.[132]

Denna undersökning av det kommunala revisionsinstitutet leder fram till slutsatsen att kontrollen av den kommunala verksamheten, och förbrukandet av kommunmedlemmarnas resurser, är otillräcklig. Garantier för att denna kontroll sker på ett effektivt och trovärdigt sätt måste tillskapas. I efterdyningarna av ett halvdecennium präglat av s.k. kommunala skandaler, där förtroendet för den kommunala verksamheten och de förtroendevalda är skadat, är det nödvändigt att det införs rättsliga garantier för att ett oberoende kontrollorgan finns inom den kommunala organisationen. Detta organ kan vara en förstärkt kommunal revision, men även andra lösningar är möjliga. Det är emellertid väsentligt att understryka att problemet är för komplicerat för att lösningen ska överlåtas till varje kommun för sig. Ett gemensamt fungerande system måste tillskapas och det är ytterst statens ansvar att tillse att de egna medborgarnas resurser, som de tvångsmässigt avhänts, förbrukas på ett ekonomiskt effektivt och rättsenligt sätt.

12.6.4. Kontroll av kommunal verksamhet, ett framtidsperspektiv

Dagens kontrollsystem bygger på att de statliga organen i första hand tillser att enskilda medborgares rätt i det enskilda fallet bevakas. Förvaltningsdomstolarnas kontroll genom förvaltningsbesvär samt JO:s och JK:s kontroll innebär endast kontroll av enskilda fall. Staten bevakar de enskilda statsmedborgarnas rätt mot kommunen. Vanligen är det emellertid den enskilde själv som ska initiera denna kontroll för att erhålla rättelse i sitt fall.[133]

Ifråga om kollektiv av statsmedborgare är det inte lika lätt att hitta

[131] Det krävs att det görs känt vad revisorernas granskning innebär. Vad och hur granskar man? Hur bedöms materialet? Vad krävs för att ansvarsfrihet ska avstyrkas? Ingen, knappt heller revisorerna själva, kan idag besvara sådana frågor.
[132] Se avhandlingens bilaga.
[133] I fråga om förvaltningsbesvär är det tydligt, endast den som saken berör kan besvära sig. Vad gäller JO/JK kan dessa myndigheter agera på anmälan, från vem som helst, eller på eget initiativ. I normalfallet är det dock den som anser sig illa behandlad som riktar myndighetens uppmärksamhet på sitt fall. Varken JO eller JK

kontrollorgan vars uppgift är att skydda dessa.[134] Det saknas i princip även utvecklade system för att kontrollera de förtroendevaldas agerande i förhållande till kommunen. Endast det interna kontrollorganet kommunrevisorerna har denna uppgift. De i avhandlingen beskrivna och diskuterade bristerna hos revisionen som kontrollorgan innebär emellertid att det är högst tvivelaktigt om revisionen fyller denna uppgift.

Det bör påpekas att de förändringar som föreslås av Kommunrevisionsutredningen, som tidigare diskuterats, inte löser de problem som berörts i avhandlingen. Utredningen tangerar vissa problem, exempelvis revisionens oberoende och kompetensfrågor. Reformförslagen är emellertid för begränsade för att medföra större förbättringar.

Om systemet ska bibehållas i dess nuvarande form krävs förbättringar för att det ska vara acceptabelt. En gemensam god revisionssed måste dokumenteras och göras känd. Ett organ för auktorisation av de sakkunniga biträdena bör upprättas. Lämpligen kan samma organ ha till uppgift att utge dokumentation över god revisionssed. Tillika bör dessa sakkunniga revisorer åläggas ett omfattande rättsligt ansvar och skyldighet att utföra revisionen enligt god sed samt avge särskilda revisionsberättelser direkt till fullmäktige, om de förtroendevalda revisorerna gör en annan bedömning än sakkunniga.[135] De auktoriserade revisorerna bör även stå under tillsyn av en särskild myndighet och kunna fråntas sin auktorisation vid försumlighet. Avsikten med dessa förändringar är att förstärka den kommunala revisionen genom införande av kompetens, vilket kan öka oberoendet, och förenhetliga revisionen, genom utvecklande av god revisionssed, och därigenom skapa bedömningsgrunder gemensamma för hela landets kommuner. Dessa förändringar kan inte sägas inkräkta på det kommunala självstyret i någon större omfattning. Redan nu är revisionen en obligatorisk uppgift och det får anses rimligt att staten utvecklar den bristfälliga reglering kring detta som idag finns.

har resurser för att effektivt hålla en allmän uppsikt över hela den offentliga förvaltningen. För den enskilde krävs därför viss kunskap och förmåga att tillvarata sina rättigheter vilket inte alla innehar. Kontrollen av systemet blir därför närmast slumpmässig.

[134] Laglighetsprövning enligt 10 kap. KL kan betraktas som ett instrument för bevakande av kommunen och dess medlemmars intressen. Effekten av detta är dock högst begränsad eftersom det endast är fråga om kassationsprövning och att laglighetsprövningen måste initieras av klagande kommunmedlem. Någon funktion som allmänt kontroll- och tillsynsinstrument kan inte laglighetsprövningsinstitutet fullgöra.

[135] En sådan möjlighet och skyldighet har de finska OFR-revisorerna. Se vidare avsnitt 5.4.4.

Ett mer radikalt förändringsförslag är att komplettera den nuvarande revisionen med ett externt revisionsorgan. Ett antal varianter är möjliga. RRV kan få utökad kompetens till att även granska kommunerna. Ett särskilt organ kan tillskapas för denna uppgift. Det gamla förslaget om särskilda länsrevisorer utsedda av länsstyrelsen kan väckas till liv. Ytterst är det en fråga om att tillskapa ett externt granskningsorgan som ett komplement till den idag interna kontroll som utförs av kommunrevisionen. Det innebär en väsentlig förstärkning av kontrollen av den kommunala verksamheten. Ett sådant statligt granskningsorgan kan självfallet hävdas vara ett ingrepp i det kommunala självstyret. Emellertid är det knappast ett vägande argument för att låta kommunal verksamhet bedrivas ineffektivt och utanför de rättsliga ramarna. Staten har det övergripande ansvaret för sina medborgare, även i deras roller som kommunmedlemmar.

Den kommunala verksamheten är politikerstyrd och det är naturligt att även granskningen följer samma mönster. Emellertid räcker inte endast en politisk granskning av verksamheten. För att kommunmedlemmarnas intressen bäst ska tillgodoses krävs att en oberoende externrevision av verksamheten genomförs regelbundet. Det är den bästa garantin för att de kommunala medlen förbrukas för medlemmarnas bästa. Med det för ögonen är det tydligt att en förbättring av det kommunala kontrollsystemet inte kan betraktas som ett ingrepp i den kommunala demokratin. Inte heller är det kommunala självstyret hotat, i alla fall inte i den meningen att kommunalt självstyre endast finns inom de ramar som staten anger. Självstyre kan aldrig innebära rätt att inte följa författningsregler eller misshushålla med medlemmarnas resurser. Tvärtom hotas självstyret om medlemmarna vänder sig från kommunen som organisationsform, då förtroendet sviker. En förstärkt kontroll av den kommunala verksamheten innebär därför en ökad kommunaldemokrati och förbättrat självstyre.

Summary

Local government audit –
a legal analysis

Part I. Introduction

Chapter one. Introducing discussion on the subject and purpose of the thesis

This is a thesis in administrative law that deals with questions concerning control and accountability on the local governmental level. The bodies for local government are mainly the municipals and the county councils. Focus is set on the construction with a laymen-auditing system for controlling the administration.

The thesis has three purposes.

The first is to explore and describe the system of local government audit. How is it constructed? What purposes is it meant to please? Since the literature on the subject of audit is very limited and mainly focused on company audit is this a difficult task.

The second purpose is to discuss the system of local government audit de lege lata. The aim is to solve the legal problems that appear in the exploration. Since the local government audit never before has been analysed in a legal perspective the problems are many and complex.

The third purpose is to evaluate the current situation. This evaluation is performed with instruments that emanate from a general discussion which includes both public and private audit.

The method used is a so called traditional method and the material is mainly also traditional. However, the lack of literature creates a need to investigate the reality. Therefore are also interviews and written material from the municipals and county councils included in the material.

The purpose to describe and explore the local government audit is an important one. The Swedish system is special in this regard. Demands for efficient and independent control and audit collides with the local self government which in Sweden is extensive. It is often said that the

local politicians are examined and controlled by their own. In an audit perspective that creates questions and doubts of the audit function and concept in the context of Swedish local government. This thesis identifies some of the main problems and also tries to solve them.

Chapter two. The system of local government and municipal law

This chapter is a survey description of the Swedish system of local government. The system is discussed both in a functional and legal perspective.

The system of local government is characterized by a relatively large amount of self-government. The instruments of state-monitoring and state-control of the municipals and county councils are limited. That means an increased need of well-functioning internal control.

The municipals and county councils are regulated by the Local Government Act of 1991. The law only creates a legal framework for both organisation and tasks. A wide range of special laws, that gives both municipals and county councils obligatory tasks that shall be carried out, regulates local government business in different areas, for example health-care, education and child-care. Exactly which laws are to be considered local government laws is hard to tell. Is it possible and meaningful to discuss in terms of local government law, i.e. is it a specific area of law?

The company forms of private law are used by municipals and county councils to carry out certain tasks. They are also employers and have the ability to close contracts. That means that municipals and county councils act both in the "arena" of public and private law. This also means that local government law, as a part of public law, is in some parts influenced by private law. That makes the local government an interesting topic in a legal discussion.

Chapter three. A historical background

The municipals and county councils were created to the legal form we know today by the local government reforms of 1862. The cities and rural municipalities emerged before 1862 and the reforms caused comprehensive changes which separated ecclesiastic and secular affairs. This reform was followed by others. In 1930 the laws regulating the local government was undergoing a major revision. The local government acts of 1953 and 1977 created a mutual legal framework for the local government level. Legal differences between cities and rural municipalities was removed and the county councils and municipalities

became regulated by the same law. Finally, with the Local Government Act of 1991, the system of today was created. This latest reform created an increasing need of a well-functioning audit because, for example, of the freedom of organisation and the possibility to discharge politicians.

The existence of audits was stated already in the local government acts of 1862. The auditor was elected by the council but he was not considered to be a politician. The task was to examine the accounts in order to prevent fraud and other crimes of economic nature.

Today the auditors role has changed towards a political one. Legally the auditors office is equal to the political county- and committee-offices. The terms of office is four years both for auditors and members of county and committee. The function of audit has changed, from a very limited role of examiner of accounts, to a political organ for examination and evaluation of the local community administration. The historical background shows that the audit-function has changed and evolved. The audit is today a more complex concept that plays an important part of the democratic system. However it is crucial to know the legal history to be able to interpret the present regulation of the local government system and the audit.

Chapter four. About audit and the concept of audit

The aim of this chapter is to create a theoretical platform for the evaluation of the local government audit. The concept of audit is discussed at a general level, also including problems concerning company- and state-audit. Main questions are independence, audit as an instrument of evaluation, the audit function and the need for audit.

The difference between state-, company- and local government audit is also discussed in the chapter. A comparison shows that company-audit is mainly an instrument for retrospective examination of the company records. The state-audit is an instrument which main function is to improve and evaluate state business. The local government audit can be described as a mix of these two. The function is both retrospective and progressive, i.e. to improve municipal and county council business.

The conclusion of the discussion is that three important criteria are to be filled, if the function of audit is to be upheld. These are:

- Credibility, the audit has to enjoy credibility, this can be divided into demand for competence and independence.
- Standards of evaluation, these standards have to be generally accepted and well-known. At least among auditors and the subjects of audit.

- Feed-back, the auditor has to report the result of the audit and there must be a possibility to hold the subject of the audit accountable.

These three criteria are basic in the function of the audit. If one criteria can not be filled then the function is questionable. Then the auditor is not an instrument for control and examination. Then there can be no audit.

Chapter five. Survey over the Norwegian, Danish and Finnish system

The chapter is a short survey over the local government in Norway, Denmark and Finland. Focus is placed on questions about state control and audit.

The Norwegian system of local government is based on relatively high level of state control. The state influence in the local government audit is relatively extensive. Only authorised experts can be elected as auditors and the state regulations of the audit are detailed. The local government audit can therefore be said to be a part of the system of monitoring and control of the local government. This can also be said about the Danish system. The Norwegian and the Danish system show great similarities.

In Finland the case is different. The degree of local self government is higher in Finland than in Norway and Denmark.. The Finnish system is similar to the Swedish system. Some differences exists though. In Finland the presence of specially trained public auditors is guaranteed by law. That way the competence is secured and the audit can more easily state its independence from the administration.

Part II. The local government audit

Chapter six. The legal institute of local government audit

The discussion in this chapter is focused on six different areas.

The first is the organisation of the audit. It is important that the audit is organised in a form that the independence from the administration can be upheld. The second problem is that of eligibility. The lack of clarity in the system means that it is almost impossible to predict who is eligible to the audit-office and who is not. The third problem is the task of the audit. The Local Government Act only states that the auditors shall examine the committees and the rest of the administration. Exactly what that means is uncertain, especially since their have not devel-

oped any standards of practice for the local government auditor. The fourth problem that is dealt with is the auditors legal right to information from the administration. This is crucial in any type of audit. Lack of information creates a lack of audit. The fifth problem is the councils relation to the audit. The members of the council are often also members in committees, i.e. they are subject to audit. In some cases the principal of the audit is also the subject. This creates problem for the audit and questions of the credibility of the system can be raised. The sixth problem is that of the audit reports and accountability. The function only as an advisor to the council creates some uncertainty of the auditors legal status. It follows by the Local Government Act that the audit can be organised in different forms. Every form has its own problems.

The aim of this chapter is to give an overview of different areas concerning the local government audit. Some of these areas are discussed later in the thesis.

Chapter seven. The area of examination and the width of the audit

In the chapter the area of the audit is pointed out. Several problems occurs in that discussion. The Local Government Act states that the audit shall examine the committees and the administration. This audit shall be carried out according to local government audit custom. The main problem is that such custom does not exist. At least it is not documented and therefore not generally known and accepted. This creates a situation where the audit custom develops differently in every municipality and county council. In the long run that is a threat to the credibility of the audit.

Chapter eight. Audit and local government – owned companies

The chapter is mainly a short survey over the different forms of private law associations in which the local government can use as means of distributing services to their members. The purpose is to analyse local government audits relation to these companies.

A significant percentage of local government operations occur in the legal form of companies. Those have, normally, according to legal demands their own auditors. The local government auditors have limited access to the companies. This means that the companies, which are financed with taxpayers money, are in some degree excluded from the local government auditors area of control. This creates a situation of democratic defiance. Some measures can be taken to increase the

access to those companies. However that can only be ad-hoc solutions which do not solve the main problem.

The problem in it self emanates mainly from the fact that private law associations are not meant to be in public service. The legal construction is made for economic profit and not suitable for public service. Local government-owned companies are, in the perspective of democratic control and accountability, a dubious form of association.

Part III. Problems concerning accountability and legal responsibility

Chapter nine. Audit and accountability

The chapter concerns itself with questions about audit and accountability. Focus is placed on the connection between audit and the accountability. One of the main problem is the possibility to discharge one or several members of the committees. In which situations are a discharge possible? The Local Government Act does not have any answers. It only states that discharge exists as an option. This option was created in 1991 and the courts have not tried the question. The use of discharge is very rare, it only exists as a final measure to remove people from their office.

Chapter ten. Accountability according to criminal law

In the 20 chapter of the Swedish Criminal Code there are three sections that states a specific type of legal responsibility for public servants, both employees and politicians. This responsibility is discussed in the chapter. Also the responsibility of the local government auditor is described and discussed. That is compared with the situation of the company auditor. The local government auditor has a more extensive responsibility. That is ultimately a reflection of the task as a public servant.

Chapter eleven. Liability to economic damages

The relation between the municipal/county councils and the elected members of committees has been discussed in older literature. That discussion has also raised the question if these elected politicians can be

liable to economic damages caused to the municipal by, for example, careless economic administration. The question is of great relevance and practical importance but has never been tried in court. The view stated in older literature is that this group is liable for economic damages and that follows of the legal nature of their commission.

The analysis made in the thesis shows that this must also be the case today. The legal ground for this liability can be found in the area of private law. By an analogy of the commissioners extensive liability it follows that it exists, also for this group of politicians, a similar responsibility. This liability is affected by the norms of public law that regulates the local government.

Part IV. Evaluation of the system

Chapter twelve. The local government audit as a democratic instrument of control

In this final chapter the evaluation of the system is carried out. Before this evaluation the audit as a democratic instrument is discussed. The political and democratic aspects of the local government audit are analysed and the conclusion is that the audit fulfils a democratic function in some sense. The auditors are elected by, in democratic order appointed, members of the council. One of the main function of the audit is to examine whether the administration carry through the councils decisions. In this sense the democratic function is obvious.

The evaluation is based on the three criteria that were stated in chapter four as basic elements of audit. Without these there can be no audit. The criteria were the following:

- credibility,
- standards of evaluation,
- feed-back.

The discussion in the thesis makes it possible to evaluate the local government audit and the relation to these criteria.

The *credibility*, which was said to be divided in two parts; competence and independence, is a problem. The competence of the audit is not guaranteed by legal demands on the audit or the auditor. It is optional for the auditor to secure competence by engaging experts. The independence is also questionable. The political parties are in the background and reflect on the audit context in a negative way. The auditor who has a future political career to consider is not independent in relation to the other party members.

Standards of evaluation are problematic and can be considered absent in the case of the local government audit. No generally accepted and known standards are developed. That means that the audit is, in a national perspective, a heterogeneous business and, for example, the audit reports are not comparable. The audit has therefore a character of internal examination which creates a need of external instrument of examination and control.

Feed-back could be said to be the result of the audit and gives the principal a possibility to react. In the municipals and the county councils the feed-back options are several. The council can discharge committee-members and has the option, if any damages has been caused, to bring the question of compensation to court. The committee-members are liable for damage caused to the municipal or county councils. The audit has in that perspective an important role to seek out the liable part.

The conclusion of the thesis is that the local government audit is a democratic instrument that fails to fulfil some of the basic criteria of audit. The efficiency of the audit is therefore in question. The problem of guaranteeing the members of the municipals and county councils that satisfying control and examination is made is ultimately a task for the legislator to solve. The local government system of today can be questioned in this perspective. The state has the responsibility to create a system where taxpayers money is used in the public business in a economic efficient and lawful way.

Litteratur m.m.

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1930:99 *Om kommunalstyrelse på landet och i stad*
Prop. 1942:4 *Med förslag till lagstiftning om förmögenhetsbrott*
Prop. 1946:236 *Med förslag till ny lag rörande ny indelning av riket i borgerliga kommuner m.m.*
Prop. 1948:140 *Med förslag till lag angående ändring i lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet m.m.*
Prop. 1953:210 *Om införande av kommunallagen*
Prop. 1954:119 *Med förslag till landstingslag*
Prop. 1961:180 *Angående ändring i lagen den 13 juni 1919 (nr 293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning*
Prop. 1971:30 *Om allmänna förvaltningsdomstolar m.m.*
Prop. 1972:5 *Om ny skadeståndslag*
Prop. 1973:90 *Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*
Prop. 1974:35 *Om ändring i vallagen*
Prop. 1975:78 *Om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet m.m.*
Prop. 1975:103 *Med förslag till ny aktiebolagslag m.m.*
Prop. 1975/76:176 *Om ändring i brottsbalken m.m.*
Prop. 1975/76:187 *Om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m.*
Prop. 1975/76:209 *Om ändring i regeringsformen*
Prop. 1979/80:2 *Förslag till sekretesslag m.m.*
Prop. 1979/80:143 *Med förslag till ny lagstiftning om handelsbolag m.m.*
Prop. 1982/83:19 *Om ny lag om församlingar och kyrkliga samfälligheter m.m.*
Prop. 1984/85:90 *Om kontroll av rådgivare m.m.*
Prop. 1985/86:65 *Med förslag till ändring i brottsbalken m.m.*
Prop. 1985/86:80 *Ny förvaltningslag*
Prop. 1986/87:99 *Om ledning av den statliga förvaltningen*
Prop. 1988/89:113 *Om ändring i brottsbalken (tjänstefel)*
Prop. 1989/90:42 *Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen*

Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*
Prop. 1992/93:88 *Om offentlig upphandling*
Prop. 1993/94:9 *Om stiftelser*
Prop. 1993/94:48 *Handlingsoffentlighet hos kommunala företag*
Prop. 1993/94:188 *Lokal demokrati*
Prop. 1994/95:150 *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret1995/96, m.m.*
Prop. 1996/97:52 *Den kommunala redovisningen*
Prop. 1996/97:105 *Kommunal samverkan*
Prop. 1997/98:99 *Aktiebolagets organisation*

Statens offentliga utredningar

SOU 1928:2 *Förslag till lag om kommunalstyrelse (kommunallag)*
SOU 1933:23 *Revision av gällande förordningar om kommunalstyrelse i Stockholm m.m*
SOU 1940:20 *Med förslag till lagstiftning om förmögenhetsbrott*
SOU 1945:38 *Riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner*
SOU 1947:53 *Kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet*
SOU 1952:14 *Förslag till kommunallag m.m*
SOU 1961:9 *Principer för en ny kommunindelning*
SOU 1965:40 *Kommunala bolag, och andra särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet*
SOU 1968:27 *Förvaltningslag*
SOU 1969:20 *Ämbetsansvaret*
SOU 1971:15 *Förslag till aktiebolagslag m.m.*
SOU 1972:1 *Ämbetsansvaret II*
SOU 1974:37 *Mut- och bestickningsansvaret*
SOU 1974:99 *Enhetlig kommunallag*
SOU 1975:41 *Kommunal demokrati*
SOU 1978:32 *Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar*
SOU 1982:5 *Förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner*
SOU 1982:13 *Kommunalföretaget*
SOU 1985:29 *Principer för ny kommunallag*
SOU 1990:24 *Ny kommunallag*
SOU 1990:64 *Årlig revision i statsförvaltningen*
SOU 1991:26 *Kommunala entreprenader – vad är möjligt?*
SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer*

SOU 1992:72 *Det kommunala medlemskapet*
SOU 1993:69 *Revisorerna och EG*
SOU 1993:90, *Lokaldemokrati i utveckling*
SOU 1993:109 *Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots*
SOU 1995:44 *Aktiebolagets organisation*
SOU 1996:169 *Förnyelsen av kommuner och landsting*
SOU 1997:18 *Granskning av granskning – Den statliga revisionen i Sverige och Danmark*
SOU 1997:28 *I demokratins tjänst – Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos*
SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten*
SOU 1997:80 *Reformerad stabsorganisation*
SOU 1998:71 *Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument*
SOU 1998:72 *Kommunala finansförbund*

Övrigt offentligt tryck

LU 1901 utlåtande nr. 31 *Utlåtande, i anledning af väckta motioner om ändring af § 17 i förordningen om kommunalstyrelse på landet samt § 9 af förordningen om kyrkostämma m.m.*
KU 1923:10 *Utlåtande i anledning av väckt motion om skrivelse till Kungl. Maj:t angående utredning i fråga om mera effektiv kontroll å kommunernas ekonomiska förvaltning*
KU 1935:17 *Utlåtande i anledning av väckt motion angående kvalificerade kommunala revisorer*
KU 1937:18 *Utlåtande i anledning av väckta motioner angående utredning av frågan om det kommunala revisorsväsendet*
KU 1944:12 *Utlåtande i anledning av väckta motioner angående utökning av den i vissa kommunallagar föreskrivna tid, inom vilken revision skall vara verkställd*
KU 1990/91:38 *Ny kommunallag*
KU 1993/94:40 *Lokal demokrati*
KU 1996/97:20 *Kommunal samverkan*

DsC 1986:5 *Statsmakternas granskning av statliga bolag och stiftelser*
Ds 1988:52 *Ny lag om kommuner och landsting*
Ds 1994:117 *Utvärdering i offentlig sektor – problem och lösningar*
Ds 1996:65 *Förtroenderevisorer i aktiebolag*

Motion, andra kammaren 1923:88 *Angående utredning i fråga om mera effektiv kontroll å kommunernas ekonomiska förvaltning*

Motion, andra kammaren 1928:211 *Angående kyrkostämmas rätt att utse revisorer*

Motion, andra kammaren 1928:212 *Angående kommunalstämmas rätt att utse revisorer*

Motion, andra kammaren 1928:213 *Angående vägstämmas rätt att utse revisorer*

Litteratur

Adlercreutz, A., *Arbetstagarbegreppet,* Stockholm 1964.

Ahlbäck, S., *Att kontrollera staten – Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala nr 131, Uppsala 1999.

Algotsson, K-G., *Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet,* Stockholm 1993.

Andersson, A./Bejstam, L./Edström, Ö./Zanderin, L., *Kommunal arbetsrätt,* Lund 1994

Anjou, L., *God kommunal revisionssed,* Balans nr. 6–7 1994, s. 42–46

Aubert, V., *Allmänpreventionen – teori eller ideologi?,* I *Kontroll av individen,* red. Åkerman, N., Lund 1972

Beckman, N./Holmberg, C./Löfmarck, M./Strahl, I./Wennberg, S., *Brottsbalken jämte förklaringar. Band II. Brotten mot allmänheten och staten m.m.,* Sjätte upplagan, Stockholm 1990. (cit. BrB-kommentaren).

Bengtsson, B., *Särskilda avtalstyper I*, Andra upplagan, Stockholm 1976.

Bengtsson, B., *Skadestånd vid myndighetsutövning II*, Institutet för rättsvetenskaplig forskning XCIII, Lund 1978.

Bengtsson, B., *Det allmännas ansvar – enligt skadeståndslagen,* Andra upplagan, Institutet för rättsvetenskaplig forskning CXXXIX, Stockholm 1996.

Bengtsson, B., *Svensk rättspraxis. Skadestånd utom kontraktsförhållanden 1993–1996,* Svensk Juristtidning 1998, s. 89–102.

Berggren, R.G., *Förvaltningsrevisionen – förändringsfaktor i statsförvaltningen,* Förvaltningsrättslig tidskrift 1978, s. 173–186

Berggren, R.G., *Revisionens roll i offentlig förvaltning,* I *Effektiv offentlig sektor,* red. Palmlund, I., Stockholm 1984.

Björkman, U./Riberdahl, C., *Det kommunala förtroendeuppdraget – rättsliga villkor och förutsättningar,* Stockholm 1997.

Bohlin, A., *Kommunala avgifter,* Lund 1985.

Bohlin, A., *NO och kommunerna,* Förvaltningsrättslig Tidskrift 1986, s. 81–88
Bohlin, A., *Kommunalrättens grunder,* Andra upplagan, Stockholm 1998.
Brink, S., *Sockenbildning och sockennamn – studier i äldre territoriell indelning i Norden*, Uppsala 1990.
Brorström, B./Eriksson, O./Haglund, A., *Kommunal redovisningslag : beskrivning och tolkning,* Lund 1997
Bruun, N., *Arbetsrätt mellan privaträtt och offentlig rätt,* I To regleringstraditioner, red Basse, M./Zahle, H., GadJura 1996
Bull, T., *Mötes- och demonstrationsfriheten – En statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA,* Uppsala 1997.
Cars, T., *Mutor och bestickning,* Tredje upplagan, Stockholm 1983.
Christensen, B., *Forvaltningsret – opgaver, hjemmel, organisation,* Andra upplagan, Köpenhamn 1994.
Christensen, J., *Rätt och kretslopp*, Uppsala 1998.
Dotevall, R., *Skadeståndsansvar för styrelseledamot och verkställande direktör – en aktiebolagsrättslig studie i komparativ belysning,* Stockholm 1989
Eckhoff T, *Forvaltningsrett*, Femte upplagan reviderad av E. Smith, Oslo 1994.
Engerstedt U., *Revisorerna ger inte efter,* artikel i Balans nr 3 1989, omtryckt i *Revisorn – en antologi, artiklar publicerade 1923–1993,* utgiven av Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR, Stockholm 1993
Espersen, P./Harder E., *Lov om kommunernes styrelse, normalstyrelsevedtaegt og normalforretningsorden*, Tredje upplagan, Köpenhamn 1978
Espersen, P./Harder, E., *Lov om kommunernes styrelse, normalstyrelsevedtaegt og normalforretningsorden*, Fjärde upplagan, Köpenhamn 1981.
Fant, J-E., *Revisorns roll – en komparativ studie av revisorers, företagsledares och aktieägares attityder till extern revision i Finland och Sverige*, Helsingfors 1994.
Flint, D., *Philosophy and principles of auditing – an introduction,* London 1995.
Forsberg , N., *Offentlig upphandling i praktiken,* Stockholm 1998.
Frieberg, A., *Den kommunala revisionens inriktning,* Svenska statsförbundets tidning 1963, s. 862–868.
Gometz, U., *Revisorer behövs dom?,* Företagsekonomi nr 11 1973, om-

tryckt i *Revisorn – en antologi, artiklar publicerade 1923–1993,* utgiven av Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR, Stockholm 1993.
Gustafsson, A., *Kommunal självstyrelse,* Sjätte upplagan, Stockholm 1993.
Haagen Jensen, C., *Kommunalret*, Köpenhamn 1972.
Hagman, K., *Sveriges kommunallagar : förordningarna den 21 mars 1862 jämte en mängd andra till kommunallagstiftningen hörande författningar,* Stockholm 1911
Hagman, K., *Sveriges kommunallagar – förordningarna den 21 mars 1862 jämte en mängd andra till kommunallagstiftningen hörande författningar,* Andra upplagan, Stockholm 1926.
Hammarskjöld, C.G., *Kommunallagarna,* Nionde upplagan, Stockholm 1926.
Harjula, H./Prättälä, K., *Kommunallagen – bakgrund och tolkningar,* Helsingfors 1996.
Hartley, T.C., *The foundations of European Community Law*, Fjärde upplagan, Oxford 1998.
Hellner, J., *Skadeståndsrätt,* Femte upplagan, Stockholm 1995.
Hellner, J., *Speciell avtalsrätt II – Kontraktsrätt, 1:a häftet Särskilda avtal,* Andra upplagan, Stockholm 1993.
Hellner, J., *Speciell avtalsrätt II – Kontraktsträtt, 2:a häftet Allmänna ämnen,* Tredje upplagan, Stockholm 1996.
Hellners, T./Malmqvist, B., *Nya förvaltningslagen – med kommentarer,* Fjärde upplagan, Stockholm 1995.
Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning : om ekonomiska och ideella föreningar,* Femte upplagan, Stockholm 1996.
Herlitz, N., *Svensk samhällslära*, Stockholm 1954.
Herlitz, N., *Svenska statsrättens grunder*, Stockholm 1956.
Herlitz, N., *Grunddragen av det svenska statskickets historia,* Sjätte upplagan, Stockholm 1967.
Holmberg, E./Stjernquist, N, *Grundlagarna med tillhörande författningar,* Lund 1980.
Holmberg, E./Stjernquist, N., *Vår författning,* Tionde upplagan, Stockholm 1995.
Hägglund, H., *Statstillsyn och medborgarkontroll över kommunerna*, I Näkökulmia kunnallishallintoon 1990-luvulla, Helsingfors 1998.
Hägglund, H., *Fullmäktiges prövningsrätt vid beviljande av ansvarsfrihet,* Finlands kommuntidning nr 9 1998.
Höök, J./Lundin, O., *Något om det kommunala minoritetsskyddet,* Juridisk Tidskrift 1997–98, s. 685–706
Inger, G., *Svensk rättshistoria,* Tredje upplagan, Malmö 1988.
Jareborg, N., *Brotten. Första häftet. Grundbegrepp. Brotten mot person,*

Andra upplagan, Institutet för rättsvetenskaplig forskning XCIX, Stockholm 1984
Jareborg, N., *Brotten. Andra häftet. Förmögenhetsbrotten,* Andra upplagan, Institutet för rättsvetenskaplig forskning XCII, Stockholm 1988
Jareborg, N., *Straffrättens gärningslära,* Stockholm 1995.
Jägerhorn, R., *Revisorn som konsult och rådgivare,* Balans nr. 7 1981, s. 4–7.
Jägerskiöld, S., *Svensk tjänstemannarätt, del 1*, Stockholm 1956.
Jägerskiöld, S., *Om allmän förvaltningsrätt – Anteckningar om metodik och rättsåskådning,* Uppsala 1958.
Kaijser, F., *Kommunallagarna I – kommunindelning och kommunalförbund,* Stockholm 1959.
Kaijser, F., *1862 års kommunalförordningar. Tillkomst och innebörd. Ekonomisk, social och idépolitisk bakgrund,* I *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862–1962,* En minnesskrift utgiven av Svenska Landskommunernas förbund m.fl. 1962.
Kaijser, F., *Några anteckningar kring det kommunala interpellationsinstitutet II,* Förvaltningsrättslig tidskrift 1963, s. 185–231.
Kaijser, F., *Kommunallagarna II – kommunallag, landstingslag och kommunaltjänstemannalag,* Femte upplagan, Stockholm 1975.
Kaijser, F./Riberdahl, C., *Kommunallagarna I – om Kommunindelning, Kommunalförbund, Kollektivtrafik och Församlingsstyrelse,* Andra upplagan, Stockholm 1980.
Kaijser, F./Riberdahl, C., *Kommunallagarna II – om Kommunallagen m.m.,* Sjätte upplagan, Älvsjö 1983.
Karlmark, S., *Miljörätt ur straffrättsligt perspektiv,* Stockholm 1996.
Karlsson, O., *Att utvärdera – mot vad?*, Stockholm 1996.
Kedner, G./Roos, C.M./Skog, R., *Aktiebolagslagen – del II (10–19 kap) med kommentarer,* Femte upplagan, Stockholm 1996.
Kelsen, H., *General theory of law and state,* Harvard university press 1945.
Kleineman, J, *Ren förmögenhetsskada – särskilt vid vilseledande av annan än kontraktstpart,* Stockholm 1987.
Kok, C., *The Court of Auditors of the European Communities: the other European Court in Luxembourg,* Common Market Law Review 1989, s. 345–367.
Kristiansen, T., *Kommunale garantier – en rettslig studie*, Oslo 1998.
Langsted, L.B., Andersen, P.K., Christensen, M., Greve, V., "Revisoransvar", 2 uppl. FSR forlag Danmark, 1992.
Lavin, R., *Är den förvaltningsrättsliga forskningen rättsdogmatisk?,* Förvaltningsrättslig Tidskrift 1989, s. 115–129.

Lavin, R., *Om förvaltningsrättslig forskning, en replik,* Förvaltningsrättslig tidskrift 1990, s. 71–75.
Leffler, S-H., *Revisors ansvar,* föredrag framfört vid nordiska revisorskongressen i Oslo 1947, tryckt i *Revisorn – en antologi, artiklar publicerade 1923–1993,* utgiven av Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR, Stockholm 1993.
Lidström, A, *Kommunsystem i Europa,* Stockholm 1996.
Lindkvist, T./Ågren, K., *Handbok om Sveriges medeltid*, Uppsala 1985.
Lindquist, U./Losman, S., *1991 års kommunallag,* Andra upplagan, Stockholm 1992.
Ljungman, S., *Gränsdragningen mellan privat och offentlig rätt på fastighetsrättens område,* I minnesskrift utgiven av juridiska fakulteten i Stockholm vid dess femtioårsjubileum, Stockholm 1957.
Lundquist, L., *Förvaltning, stat och samhälle,* Lund 1992.
Löfgren, Y, *Några synpunkter på den kommunala revisionen.* Svenska stadsförbundets tidning 1953, s. 459–469.
Löfmarck, M., *Svensk rättspraxis. Straffrätt 1984–1990,* Svensk Juristtidning 1991, s. 185–217.
Malmström, Å./Agell, A./Sigeman, T., *Civilrätt,* Elfte upplagan, Malmö 1986.
Madell, T-E, *Det allmänna som avtalspart – särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar*, Stockholm 1998.
Le Maire, E./Preisler, N., *Lov om kommunernes styrelse. Normalforretningsorden,* Andra upplagan, Jurist- og Ökonomförbundets Forlag 1996.
Marcusson, L., *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet.* Uppsala 1989.
Marcusson, L., *Mot en ny kommunalrätt.* Uppsala 1992.
Marcusson, L., *Laglighet- och lämplighetsprövning. En titt i backspegeln och framåt.,* Förvaltningsrättslig tidskrift 1992, s. 121–137.
Marcusson, L, *Avgränsningen av myndighetsområdet – och de rättsliga aspekterna vid överlåtelse av förvaltningsuppgifter till enskilda,* I *To reguleringstraditioner,* red. Basse, M/Zahle, H, GadJura 1996. (cit. Marcusson 1996 I).
Marcusson, L, *Statstjänstemannen – en art i utdöende,* I De Lege, Årgång 6, Rättsvetenskapliga studier tillägnade Carl Hemström, Uppsala, 1996, s. 195–207. (cit. Marcusson 1996 II).
von Martens, C., *Bokföringslagen i kommuner och samkommuner*, Ekenäs 1996.
Mellquist, E., *Rösträtt efter förtjänst,* Stockholm 1974.

Meyer, L./Riberdahl, C., *Juridik för kommunala företag med huvudvikten lagd på aktiebolaget,* Stockholm 1996.
Moberg, K, *Bolagsrevisorn,* Stockholm 1986.
Modeen, T., *Det kommunala förtroendeuppdraget,* Åbo 1962.
Nial, H., *Svensk associationsrätt*, Lund 1985.
Nial, H., *Handelsbolagsrätt,* Sjätte upplagan, Stockholm 1990.
Nilsson, G., *100 års landstingspolitik,* Uppsala 1966.
Nordström, C., *Politiskt ansvar, vad är det?,* Förvaltningsrättslig tidskrift 1980, s. 1–11
Norin, M./Wessman, L., *Stiftelser,* Stockholm 1994.
Oddvar, O./Bernt, J.F., *Kommuneloven med kommentarer*, Oslo 1993.
Olsson, K,. *Näringsdrivande stiftelser*, Stockholm 1996.
Paulsson, I./Riberdahl, C., *Den kommunala självstyrelsen och lagen,* Älvsjö 1991.
Paulsson, I,/Riberdahl, C,/Westerling, P, *Kommunallagen – kommentarer och praxis,* Stockholm 1997.
Petersen, N., *Revisionslaeren i Grundrids,* Köpenhamn 1953.
Petersson, O./Söderlind, D., *Förvaltningspolitik,* Andra upplagan, Stockholm 1993.
Petersson, O., *Rättstaten*, Stockholm 1997.
Petrén, G./Ragnemalm, H., *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar,* Tolfte omarbetade upplagan av Robert Malmgrens *Sveriges grundlagar,* Stockholm 1980.
Pezcenik, A., *Om den förvaltningsrättsliga forskningen och rättsdogmatiken,* Förvaltningsrättslig tidskrift 1990, s. 41–52.
Peczenik, A., *Vad är rätt? : om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation,* Stockholm 1995.
Påhlgren, S., *Revisors oberoende,* anförande på Nordiska revisorskongressen 1959, tryckt i *Revisorn – en antologi, artiklar publicerade 1923–1993,* utgiven av Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR, Stockholm 1993.
Ragnemalm, H., *Förvaltningsprocessrättens grunder,* Sjunde upplagan, Stockholm 1992.
Ranby, K., *Förvaltningsrevision i praktiken,* artikel i Ekonomen nr 9 1963, omtryckt i *Revisorn – en antologi, artiklar publicerade 1923–1993,* utgiven av Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR, Stockholm 1993
Revsbech, K., *Nyere tendenser i dansk forvaltningsretlig teori – systemhensyn eller retssikkerhed,* Jurist- og Ökonomförbundets förlag 1992.
Riberdahl, C, *Det kommunala revisionsansvaret efter ansvarsreformen*

för funktionärer i offentlig verksamhet, Förvaltningsrättslig tidskrift 1976, s. 232–247.
Riberdahl, C, *De förtroendevaldas politiska och juridiska ansvar,* Förvaltningsrättslig tidskrift 1979, s. 119–142.
Riberdahl, Curt, *Några rättsliga aspekter på kommunal revision,* Förvaltningsrättslig tidskrift 1981, s. 207–226
Riberdahl, C., *Privatisering, entreprenad eller kommunal drift – juridiska aspekter,* Förvaltningsrättslig Tidskrift 1985, s. 137–175.
Riberdahl, C., *Offentligrättsliga avtal – finns sådana?,* Advokaten 1988, s. 95–96.
Riberdahl, C., *Kommunallagens regler om ekonomisk förvaltning i historisk belysning,* I *Kommunalrätt i utveckling*, red. Bramstång, G., Skrifter utgivna av Juridiska föreningen i Lund Nr 103, Lund 1988.
Riberdahl, C., *Medborgarna, kommunerna och staten,* Nordisk Administrativ Tidskrift nr. 2 1993, s. 45–60.
Riberdahl, C., *Kommunernas kompetens i fråga om näringslivet,* Förvaltningsrättslig Tidskrift 1994, s. 143–169.
Riberdahl, C, *De kommunala verksamhetsstiftelserna och den nya stiftelselagen,* I De Lege, Årgång 6, Rättsvetenskapliga studier tillägnade Carl Hemström, Uppsala 1996, s. 231–247.
Rodhe, K., *Lärobok i obligationsrätt*, Stockholm 1972.
Rodhe, K., *Aktiebolagsrätt, enligt 1975 års aktiebolagslag,* Sjuttonde upplagan, Stockholm 1995.
Rodhe, K., *Föreningslagen*, Åttonde upplagan, Stockholm 1988.
Rodhe, K., *Revisors ansvar,* Balans nr 6 1977.
Ross, A., *Om ret og retfærdighed : en indførelse i den analytiske retsfilosofi,* Tredje upplagan, Köpenhamn 1971.
Ross, A., *Sondringen mellem privat og offentlig ret,* Tidskrift for Retsvitenskap 1936, s. 109–125.
Roos, C-M./Kedner,G., *Aktiebolagslagen, del 1, kap. 1–10,*Tredje upplagan, Stockholm 1988.
Sandgren, C., *Om empiri och rättsvetenskap,* Juridisk Tidskrift 1995–96, s. 726–748.
Sandgren, C., *Om empiri och rättsvetenskap (del II),* Juridisk Tidskrift 1995–96, s. 1035–1059.
Sillén, O., *Om förvaltningsrevision i svenska aktiebolag,* artikel i Affärsekonomi nr 4 och 6 1951, omtryckt i *Revisorn – en antologi, artiklar publicerade 1923–1993,* utgiven av Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR, Stockholm 1993.
Sjöström, C., *Revision och lagreglering – ett historiskt perspektiv*, Linköping 1994.

Staedler, B., *Offentligrättsliga avtal – myndigheters och andra offentliga organs avtal med varandra och med enskilda,* Stockholm 1983.
Sterzel, F., *Riksdagens kontrollmakt,* Stockholm 1969.
Sterzel, F., *Parlamentarismen i författningen,* Stockholm 1988.
Sterzel, F., *Privatisering af offentlig verksamhet,* Nordisk Administrativ Tidskrift, 1988, s. 433–449.
Sterzel, F., *Författning i utveckling – konstitutionella studier,* Rättsfondens skriftserie 33, Uppsala 1998.
Stettler, H. F., *Auditing principles – a systems based approach*", Prentice-Hall USA 1982.
Strömberg, H, *Allmän förvaltningsrätt,* Artonde upplagan, Malmö 1997.
Strömberg, H, *Kommunalrätt,* Femtonde upplagan, Malmö 1995.
Strömberg, H, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform,* Andra upplagan, Lund 1995.
Strömholm, S., *Rätt, rättskällor och rättstillämpning. En lärobok i allmän rättslära,*, Femte upplagan, Stockholm 1996.
Sundberg, H.G.F., *Kommunala förtroendemäns ansvar.* Svenska stadsförbundets tidning 1933, s. 343–350.
Sundberg, H.G.F., *Kommunalrätt – allmänna delen,* Stockholm 1936.
Sundberg, H.G.F., *Kommunalrätt – allmänna delen,* Andra upplagan, Stockholm 1942.
Sundberg, H.G.F., *Kommunalrätt – samlad upplaga,* Stockholm 1964.
Sundberg-Weitman, B., *Saklighet och godtycke i rättsskipning och förvaltning,* Stockholm 1981.
Taxell, L-E., *Aktiebolagets organisation,* Åbo 1983
Taxell, L-E., *Avtalsrätt – bakgrund, sammanfattning, utblick,* Stockholm 1997.
Thorell, P., *Företagens redovisning,* Uppsala 1994.
Thornstedt, H., *Företagarens straffansvar,* Stockholm 1979.
Vedung, E., *Produktivitet och effektivitet i kommunal tjänsteproduktion,* rapport 19 ser. A:426 från institutionen för offentlig förvaltning vid Åbo akademi, Åbo 1995.
Vedung, E., *Utvärdering i politik och förvaltning,* Lund 1998.
Warnling-Nerep, W., *Har det kommunalrättsliga pantsättningsförbudet något berättigande i 1991 års kommunallag?,* Förvaltningsrättslig tidskrift 1992, s. 279–298.
Warnling-Nerep, W., *Kommuners lag- och domstolstrots,* Stockholm 1995.
Weatherhill, S./Beaumont, P., *EC Law – The essential guide to the legal workings of the European Community,* Andra upplagan, London 1995.

Westberg, P, *Avhandlingsskrivande och val av forskningsansatser – en idé om rättsvetenskaplig öppenhet*, I Festskrift till Per Olof Bolding, red. Heuman L, Stockholm 1992, s. 421–446.
Wennergren, B., *I statens tjänst,* Femte upplagan, Stockholm 1990.
Westerberg, O., *Om rättskraft i förvaltningsrätten*, Stockholm 1951.
Westerberg, O, *Allmän förvaltningsrätt,* Institutet för rättsvetenskaplig forskning LXII, Stockholm 1973.

Övrigt material

Rapport från Justitiekanslern 1997, *Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning*, (cit. JK-rapporten).

RRV 1996:28, *Förhållandet stat-kommun, – en strategi för Effektivitetsrevisionens granskningsinsatser,* rapport från Riksrevisionsverket.

Kommunal revision i kommuner och landsting, rapport från Starev inför den 49:e kommunala revisionskonferensen i Göteborg. Införd i SOU 1998:71 som bilaga 2, (cit. Starev).

Kommissionens grönbok av den 24.07.1996, KOM (96) 338, *Roll, ställning och ansvar för revisorer som utför lagstadgad revision inom Europeiska unionen*, (cit. Grönboken).

Kommunal revision – vägledande principer, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet,1992, (cit. Kommunförbundens rek.)
Kommunal självstyrelse, statlig tillsyn av kommunerna, Svenska Kommunförbundet, 1992.
Haningerapporten – om ansvarsfrågorna i Haninge m.m., rapport från Svenska Kommunförbundet, 1993.
Rekommendation till revisionsreglemente, cirkulär 78.038, Svenska Kommunförbundet, 1978.
Förslag till revisionsreglemente, cirkulär 1990:54, Svenska Kommunförbundet, 1990.
Kommunförbundets brevsvar av den 861205 till Revisionskontoret Gävle kommun.

Intervju Eva Henriksson, Stadsrevisor, Göteborgs kommun, 970410
Intervju Lars-Erik Kalles, Stadsrevisor, Stockholms stad, 981128
Intervju Bengt Löfling, Ordförande i Revisorsnämnden, Heby kommun, 970325
Intervju Raija Peltonen, Revisionsdirektör och Liason Officer, Riksrevisionsverket, 980728

Finsk prop. 1994:192 *Förslag till ny kommunallag*

Rättsfallsregister

Regeringsrättens årsbok

RÅ Ab 230/77	207	RÅ 1971:42	317
RÅ Ab-447/78	295	RÅ 1974 ref 41	277
RÅ 1910 ref 103	271	RÅ 1974:17	226
RÅ 1913 ref 126	185	RÅ 1976 Ab 28	185
RÅ 1913 ref 65	271	RÅ 1976 ref 143	326
RÅ 1921 ref 59	185	RÅ 1977 Ab 356	344
RÅ 1922 ref 51	185	RÅ 1977 ref. 2:50	207
RÅ 1927 ref 18	185	RÅ 1977 ref 77	58
RÅ 1929 ref 53	344	RÅ 1977:15	277
RÅ 1929 ref 74	271	RÅ 1978 2:42	471
RÅ 1932 ref 11	257	RÅ 1979 2:43	473
RÅ 1932 ref 72	312	RÅ 1980 Ab 308	224
RÅ 1934 ref 31	191	RÅ 1980 Ab 382	196
RÅ 1935 E 203	206, 257	RÅ 1981 2:25	330
RÅ 1935 ref 42	257	RÅ 1984 2:25	277
RÅ 1942 S 409	185	RÅ 1988 ref 133	225
RÅ 1944 E 29	208, 325	RÅ 1989 ref 89	227
RÅ 1944 S 126	344	RÅ 1990 ref 9	345
RÅ 1951 E 28	339	RÅ 1990 ref 96	227
RÅ 1951 I 238	434	RÅ 1991:85	331
RÅ 1952 I 236	185	RÅ 1992 not 177	185
RÅ 1953 I 135	208, 342	RÅ 1992 ref 28	185, 190
RÅ 1955 I 212	208	RÅ 1992:40	226
RÅ 1958 E 76	226	RÅ 1993 ref 93	224
RÅ 1960 ref 38	343	RÅ 81 2:25	46

Nytt Juridiskt Arkiv

NJA 1931 s. 324 359
NJA 1932 s. 255 336, 424
NJA 1952 s. 188 373
NJA 1955 s. 574 372
NJA 1956 s. 129 360
NJA 1972 s. 92 360
NJA 1973 s. 725 284
NJA 1981 s. 1174 360
NJA 1981 s. 477 360
NJA 1983 s. 441 377, 378
NJA 1983 s. 644 355
NJA 1984 s. 665 372, 373
NJA 1985 s. 477 360, 362
NJA 1985:43 387
NJA 1985:529 387
NJA 1985:909 387
NJA 1987 s. 426 383, 386, 388, 393
NJA 1987 s. 604 362
NJA 1988 s. 26 356
NJA 1988 s. 383 351, 457
NJA 1992 s. 375 284
NJA 1995 s. 204 383, 385, 388, 389, 436
NJA 1996 s. 152 378
NJA 1996 s. 224 444

Övrigt

AD 23/88 34

152/84, [1986] ECR 723 39
103/88, [1989] ECR 1839 50
188/89, [1990] ECR I-3313 39

Bilaga

Undersökning av revisionsberättelser i 154 kommuner under perioden 1984–1993

Inledning

I undersökningen ingår revisionsberättelser från 154 kommuner under åren 1984–1993. Längden på tidsperioden är vald för att den är tillräckligt lång för att kunna visa på eventuell förändring över tid. Tidsperioden spänner över den senaste kommunallagsreformen som genomfördes 1991. Det finns därför möjlighet att se eventuella förändringar p.g.a. den senaste kommunallagens införande.

Syftet med undersökningen är främst att undersöka i vilken omfattning revisionsberättelsen innehåller kritik som leder till avstyrkande av ansvarsfrihet för de granskade.

Det finns anledning att redan på ett inledande stadium konstatera att någon enhetlig revisionspraxis inte existerar. Det innebär bl.a. att revisionsberättelserna många gånger är så olikartade att värdet av en jämförelse är tvivelaktigt. Exempelvis finns, minst, två typer av revisionsberättelser, en omfattande och en kortfattad. Att jämföra innehållet mellan sådana ger mycket lite eftersom den kortfattade är starkt formaliserad och saknar vanligen innehåll av intresse medan den mer omfattande innehåller en beskrivning av revisorernas verksamhet under året och resultatet av granskningen. Den sistnämnda typen innehåller därför större mängder information och oftare kan där hittas revisorskritik än i revisionsberättelser av den kortfattade typen. De olika typerna av revisionsberättelser ger därför inte jämförbara bilder av revisionskritiken. Det finns vidare stora svårigheter att värdera graden av revisorskritiken. Olika grader av kritik används ibland; påpekande, erinran och anmärkning, överförda från bolagsrevisionen. Enhetlig användning av dessa termer saknas emellertid helt, vilket medför svårigheter att dra längre gående slutsatser om graden av kritiken.

De redovisade svårigheterna innebär att undersökningens resultat till vissa delar brister i precision. Exakta slutsatser om exempelvis hur stor andel av revisionsberättelserna som utmynnar i allvarlig kritik går inte att dra. Syftet med undersökningen är heller inte att ge underlag för sådana uttalanden. Resultaten av undersökningen tjänar ett syfte som diskussionsunderlag och exempelsamling. Dessutom ger revisionsberättelserna en god bild av revisorernas verksamhet, granskningsobjekt m.m. De exempel som tas upp i avhandlingen har således som främsta syfte att klargöra resonemang och i viss mån förankra teoretiska resonemang i den praktiska verkligheten.

Revisionsberättelsernas utseende

I princip finns det två olika typer av revisionsberättelser.[1] Den första är starkt formaliserad och inspirerad av bolagsrevisionens kortfattade berättelser. Sådana kortfattade berättelser kompletteras vanligen med en särskild redogörelse av revisionens verksamhet och resultat. Den andra typen av revisionsberättelse är mer omfattande och kan enkelt beskrivas som en sammanslagning av en formaliserad berättelse och en redogörelse. Denna, mer omfattande, typ innehåller självfallet mer information än den kortfattade. Den sistnämndes värde består huvudsakligen i att den eventuella information som där finns är av stort värde. Revisorskritik införd i en sådan typ av revisionsberättelse är sannolikt att bedöma som allvarlig. I en omfattande revisionsberättelse riskerar kritiken att "drunkna" i den övriga informationsmassan och det blir framför allt svårt att värdera kritiken.

Den formaliserade revisionsberättelsens var tidigare mycket vanlig. Tendensen är dock att många kommuner som tidigare använt denna form övergått till en mer omfattande revisionsberättelse.[2] Den kortfattade revisionsberättelsen är trots det alltjämt i bruk. Denna typ uppfyller i princip, och knappt, kommunallagens krav på revisionsberättelsens innehåll. I 9:14–15 KL stadgas att den ska innehålla en redogörelse för resultatet av granskningen, ett särskilt uttalande om ansvarsfrihet till- eller avstyrks samt i de fall då anmärkning framställs, anledningen till denna.

Den formaliserade revisionsberättelsen ser i princip ut på följande sätt:

Revisionsberättelse för år 19XX

Vi har granskat verksamheten och räkenskaperna för år 19XX .

Vi har inte funnit skäl till anmärkning

Vi tillstyrker att ansvarsfrihet beviljas kommunstyrelsen och övriga nämnder.

Revisionsberättelsen är sedan underskriven av kommunens revisorer. Av brevhuvudet framgår vilken kommun granskningen avser.

Exemplet visar extremfallet. Dylika, starkt formaliserade, revisionsberättelser har i stor utsträckning frångåtts och lokutioner som exempelvis "granskningen har utförts enligt revisionsplan och god revisionssed" eller en direkt hänvisning till en bifogad redogörelse av resultatet finns vanligen idag även bland kortfattade revisionsberättelser.[3] Därvidlag har sannolikt kommunalla-

[1] Återigen innebär bristen på enhetlig praxis att olika varianter av revisionsberättelser kan urskiljas. Att dela in berättelserna i en kortfattad och en omfattande ger dock en rättvisande bild även om det finns revisionsberättelser som inte utan svårighet kan placeras in i en särskild kategori.

[2] Orsaken till denna förändring i revisionens rapportering går inte att utröna på grundval av denna undersökning.

[3] Notera att den formaliserade revisionsberättelsen vanligen följs av en redogörelse där revisionens verksamhet och resultat anges. Revisionsberättelsen har emellertid en rättslig status som redogörelsen och även andra av revisorerna utfärdade dokument saknar. Endast revisionsberättelsen är särskilt reglerad i kommunallagen och den är även överlägsen vad gäller informationsstatus.

gens mer detaljerade regler angående revisionen och revisionsberättelsens innehåll påverkat utvecklingen.[4]

Den mer omfattande revisionsberättelsen innehåller utöver minimikraven vanligen en utförlig beskrivning av revisorernas verksamhet, resultatet av granskningen m.m. En sådan berättelse kan se ut på följande sätt:

Revisionsberättelse för år 1993[5]

Omfattning
Granskningen har omfattat
styrelserna och nämnderna samt de enskilda förtroendevalda i dessa organ
styrelserna för John och Matilda Lennings sjukhem och Swartziska friskolans i Norrköpings stipendiestiftelse
kommunstyrelsens fondförvaltning
kommittéerna för Emil Wilhelm och Therése Hedelii donationsfond och för utdelning av Nelinska fondens överskott samt direktionen för samfonden pauvres honteux i Norrköping.

I vår granskning har vi biträtts av kommunens revisionskontor.

Inriktning
Vi har utfört vår granskning enligt kommunallagen och fastställt revisionsreglemente.

Redogörelse
Under 1993 har förändringsprocessen ytterligare intensifierats.

Vi noterar att det inom kommunens olika enheter finns en stor kostnadsmedvetenhet, vilket är verifierat i genomförda granskningar. I föregående revisionsberättelse uttryckte vi tveksamhet huruvida räkenskaperna var rättvisande.

För 1993 konstaterar vi att en klar kvalitetshöjning skett i redovisningen och till bokslutet hörande handlingar. Vi vill särskilt framhålla vikten av att förändringsarbetet fullföljs. I detta arbete innefattar vi fortsatt utveckling av uppföljnings- och utvärderingssystem.

Vi tillstyrker,
att ovan uppräknade organ samt de enskilda förtroendevalda i de kommunala organen beviljas ansvarsfrihet,
att årsredovisningen godkännes.

Koncernen
Koncernredovisningen har granskats och vi tillstyrker,
att koncernresultaträkningen och koncernbalansräkningen fastställs.

Exemplet visar att denna typ av revisionsberättelse är mer informativ och innehåller även en konkret redogörelse av resultat. Det bör påpekas att detta exempel är förhållandevis kort. Vanligen omfattar berättelser av den här typen

[4] Det är tveksamt om exemplet upfyller KL:s krav på bl.a. redogörelse av granskningens resultat. En välvillig tolkning av uttalandet "Vi finner inget skäl till anmärkning" kan möjligen ge vid handen att detta är just en redogörelse av resultatet. I förarbetena finns ingen ledning att få avseende detta. Rent språkligt företer det inget problem. En redogörelse av resultatet kan mycket väl tänkas vara i form av en enda mening.

[5] Som framgår är det fråga om revisionsberättelsen avseende Norrköpings kommun för år 1993.

ca 4–8 sidor.[6] Denna typ av revisionsberättelse uppfyller tydligt kommunallagens krav på redogörelse av resultatet.

Redovisningen av dessa olika typer av revisionsberättelser avser inte att vara uttömmande eller ett försök till systematisering av materialet.

Undersökningen

De kommuner vars revisionsberättelser avseende verksamhetsåren 1984–1993 har undersökts är följande:

Ale
Alingsås
Alvesta
Aneby
Arboga
Arjeplog
Arvidsjaur
Arvika
Askersund
Avesta

Bengtsfors
Berg
Bjurholm
Bjuv
Boden
Bollnäs
Borgholm
Borlänge
Borås
Botkyrka
Boxholm
Bromölla
Bräcke
Burlöv
Båstad

Dals-Ed
Danderyd
Degerfors
Dorotea
Eda
Eckerö
Eksjö
Emmaboda
Enköping
Eskilstuna
Eslöv
Essunga

Fagersta
Falkenberg
Falköping
Falun
Filipstad
Finspång, *avstyrker ansvarsfrihet 1991, fullmäktige vägrar ansvarsfrihet.*[7]
Flen
Forshaga
Färgelanda

Gagnef
Gislaved
Gnosjö
Gotland, *avstyrker ansvarsfrihet 1990, separata RB, fullmäktige beviljar ansvarsfrihet.*[8]
Grums
Grästorp
Gullspång
Gällivare
Gävle, *avstyrker ansvarsfrihet 1985, separata RB, fullmäktige beviljar ansvarsfrihet.*[9]
Göteborg, *avstyrker ansvarsfrihet 1984, separata RB, avstyrker ansvarsfrihet 1991, fullmäktige beviljar ansvarsfrihet i båda fallen.*[10]
Götene

Habo
Hagfors
Hallsberg
Hallstahammar
Halmstad
Hammarö
Haninge
Haparanda
Heby

[6] Exempelvis Nyköpings kommun åren 1992–93 m.fl. Av utrymmesskäl användes här en ovanligt kort.
[7] Kommunfullmäktiges beslut enligt protokoll 1992–09–24, § 73.
[8] Kommunfullmäktiges beslut enligt protokoll 1991–05–13, § 144.
[9] Kommunfullmäktiges beslut enligt protokoll 1986–12–15, § 283.
[10] Kommunfullmäktiges beslut enligt protokoll 1985–11–28, § 9 samt 1992–06–17, § 4.

Hedemora, *avstyrker ansvarsfrihet 1992, fullmäktige vägrar ansvarsfrihet.*[11]
Helsingborg
Herrljunga
Hjo
Hofors
Huddinge
Hudiksvall
Hultsfred
Hylte
Håbo
Hällefors
Härjedalen
Härryda
Hässleholm, *avstyrker ansvarsfrihet 1992, separata RB, fullmäktige beviljar ansvarsfrihet.*[12]
Höganäs
Högsby
Hörby
Höör

Jokkmokk
Järfälla
Jönköping

Kalix
Kalmar
Karlsborg
Karlshamn
Karlskoga
Karlskrona
Karlstad
Katrineholm
Kil
Kinda
Kiruna
Klippan
Kristianstad
Kristinehamn
Krokom
Kumla
Kungsbacka
Kungsör
Kungälv
Kävlinge
Köping

Laholm
Landskrona
Laxå
Leksand
Lerum, *avstyrker ansvarsfrihet RB 1990, fullmäktige beviljar ansvarsfrihet.*[13]
Lessebo
Lidingö
Lidköping
Lilla Edet
Lindesberg
Linköping
Ljungby
Ljusdal
Ljusnarsberg
Lomma
Ludvika
Luleå
Lund
Lycksele
Lysekil

Malmö
Malung
Malå
Mariestad
Mark
Mararyd
Mellerud
Mjölby
Mora
Motala
Mullsjö
Munkedahl, *avstyrker ansvarsfrihet 1992, separata RB, fullmäktige beviljar ansvarsfrihet.*[14]
Munkfors
Mölndal
Mönsterås
Mörbylånga

Nacka
Nora
Norberg, *avstyrker ansvarsfrihet 1992, fullmäktige vägrar ansvarsfrihet.*[15]
Nordanstig
Nordmaling
Norrköping
Norrtälje
Norsjö
Nybro
Nyköping

Totalt 154 kommuner.

Frekvensen av revisionsberättelser som innehåller avstyrkande av ansvarsfrihet kan betraktas över tidsperioden. 1984 och 85 var antal avstyrkande i det undersökta materialet en per år. 1986–89 återfanns ingen revisionsberättelse där ansvarsfrihet avstyrks. 1990–91 avstyrks ansvarsfrihet två gånger per år.

[11] Kommunfullmäktiges beslut enligt protokoll 1993–06–23, § 56.
[12] Kommunfullmäktiges beslut enligt protokoll 1993–05–24, § 69.
[13] Kommunfullmäktiges beslut enligt protokoll 1991–06–18 och 25, § 110.
[14] Kommunfullmäktiges beslut enligt protokoll 1993–09–29, § 51.
[15] Kommunfullmäktiges beslut enligt protokoll 1993–09–27.

1992 är motsvarande siffra fyra. Det sista undersökta året, 1993, saknas revisionsberättelse med avstyrkande.

Resultatet blir att viss förändringen över perioden finns, en viss ökning av frekvensen över de första nio åren kan iakttas. Emellertid uppvisar det sista året en nollfrekvens, varför alla tendensresonemang faller. Det är därför inte möjligt att uttala sig om förändringar vad gäller frekvensen av sådan allvarlig revisorskritik som det är fråga om. På grundval av det undersökta materialet är det inte möjligt att se huruvida avstyrkande har blivit vanligare efter införande av 1991 års kommunallag.

Syftet med undersökningen är att se i vilken omfattning revisorerna avstyrker ansvarsfrihet för de granskade. Resultatet visar att det är fråga om ytterst få fall då detta inträffar. I 10 fall av 1540 reviderade budgetår avstyrktes ansvarsfrihet.[16] Genomsnittet är att av 154 undersökta kommuner avstyrker revisorerna ansvarsfrihet i en av dessa kommuner varje år, dvs. i en kommun av 154. De slutsatser som kan dras av detta är inte självklara och flera alternativ kan finnas.

1. Det kan betyda att revisorerna inte finner något som kan orsaka ett avstyrkande, det saknas grund för avstyrkande.
2. Det kan betyda att revisorerna inte vill rikta sådan skarp kritik, som ett avstyrkande innebär, mot de revisionsansvariga, dvs. grund för kritik finns men vilja att uttala denna kritik saknas.

Fem av tio revisionsberättelser där ansvarsfrihet avstyrks avges som separata, dvs. revisorskollegiet är inte eniga om kritiken och fler än en revisionsberättelse avges till fullmäktige. Någon slutsats går knappast att dra därav. Revisorerna kommer till olika slut vad gäller bedömningen av skeendet, vilket måhända är rimligt. Det visar dock att gemensamma kriterier för avstyrkande saknas. Att det i allmänhet är relativt ovanligt med separata revisionsberättelser tyder på att revisorerna inte använder sitt uppdrag till att rikta kritik mot politiska meningsmotståndare.

> Eftersom det är så få fall där revisionsberättelserna innehåller avstyrkande av ansvarsfrihet finns det anledning att närmare redovisa dessa. Redovisningen sker i kronologisk ordning.
>
> **Göteborg RB 1984:** I en separat revisionsberättelse avstyrker tre kommunrevisorer ansvarsfrihet för museinämnden. Anledningen är bristande kontroll vilket orsakat ekonomisk förlust för kommunen bl.a. genom förmögenhetsbrottslighet och försvunna museiföremål vid några av Göteborgs muséer.
>
> **Gävle RB 1985:** I en separat revisionsberättelse avstyrker tre av kommunrevisorerna ansvarsfrihet för energiverksstyrelsen. Anledningen är att utbyggnaden av vattenkraftstationerna hanterats bristfälligt och orsakat kommun merkostnader.
>
> **Gotland RB 1990:** I en separat revisionsberättelse kritiserar en av revisorerna kommunstyrelsen för dess agerande i förhållande till det kommunala företaget Gotlandsresor AB (GRAB). Kommunstyrelsen hyrde ut en kommunal semesterby till bolaget, som i sin tur hyrde ut till Invandrarverket. Revisorerna hade tidigare rekommenderat att fritidsnämnden, som förvaltade semesterbyn,

[16] Uttryckt i procent är det ca 0,6 %. Procenttal är tämligen meningslösa då det är fråga om så små tal. Det ger emellertid en uppfattning om hur låg frekvens det är fråga om.

hyrde ut direkt till Invandrarverket och tillgodogjorde sig vinsten därav. Revisorerna ignorerades och kommunstyrelsen lät istället denna möjlighet överflyttas till GRAB. Revisorns kritik grundar sig delvis på att kommunstyrelsens agerande är att se som kommunalt stöd till bolaget, vilket fullmäktige tidigare beslutat att inte utge. Dessutom kritiseras styrelsen för att den rubbar konkurrensen mellan de på Gotland befintliga turistföretagen. Revisorn avstyrker ansvarsfrihet för kommunstyrelsen.

Lerum RB 1990: Ett enigt revisorskollegium riktar en anmärkning mot socialnämnden. Orsaken är omfattande budgetöverskridande samt bristande internkontroll. Den sistnämnda kritiken grundar sig på att nämndens överskridande av budget inte upptäckts förrän sent under verksamhetsåret. Revisorerna avstyrker ansvarsfrihet.

Finspång RB 1991: Ett enigt revisorskollegium avstyrker ansvarsfrihet för kommunstyrelsens ordförande tillika kommunalrådet för stora brister avseende handläggningen av en omfattande upphandling. Ärendet rörde upphandling av keramiska ackumulatorer, den totala ordersumman var 5 milj. kr. Det kritiserade kommunalrådet hade utbetalat 4 milj. i förskott, utan garanti för att affären skulle genomföras. Upphandlingen hade inte föregåtts av beslut i något politiskt organ, dvs. varken i fullmäktige eller kommunstyrelse, utan genomförts på informell väg. Revisorerna menar, slutligen, att under upphandlingen hade inte upphandlingsreglementet, med exempelvis dokumentation och affärsmässighet som normer, iakttagits.

Göteborg RB 1991: Ett enigt revisorskollegium avstyrker ansvarsfrihet för färdtjänstnämnden. Orsakerna är flera. Nämndens verksamhet uppvisar ett underskott på 42 milj. kr. Den ekonomiska rapporteringen var under budgetåret undermålig och underskottet framkom inte förrän sent. Nämnden har inte haft tillräcklig kontroll över nämndens verksamhet eller ekonomi samt brustit i att vidtaga åtgärder för att anpassa verksamheten till nämndens budget.

Hedemora RB 1992: Ett enigt revisorskollegium avstyrker ansvarsfrihet för tekniska nämnden för bristande kontroll och tillsyn av ett byggprojekt. Till följd av detta överskreds budgeten för projektet väsentligt och kommunen riskerade dessutom ytterligare ekonomisk skada p.g.a. avtalets utformning, garantier saknades för utgivna förskott till entreprenören m.m.

Hässleholm RB 1992: Två av revisorskollegiets nio revisorer riktar skarp kritik mot kommunstyrelsens ordförande och avstyrker ansvarsfrihet för denne. Orsaken anges vara bristande ledning av kommunstyrelsens arbete. *"Ledarskapet har brustit i förmåga till samordning och samarbetet. Bristerna har lett till att den kompetens som finns i den politiska organisationen och förvaltningsorganisationen tillvaratagits mindre väl. Följden har blivit betydande obalans mellan kostnad och nytta i det organisatoriska systemet."*[17] De övriga i revisorskollegiet riktade, i en egen revisionsberättelse, liknande kritik mot kommunstyrelsens ordförande men tillstyrkte ansvarsfrihet.

Munkedahl RB 1992: I en separat revisionsberättelse avstyrker en revisor ansvarsfrihet för kommunstyrelsen. Anledningen är styrelsens agerande i förhållande till de kommunala företagen och under företagsbildningar. *"Bristande aktivitet, medvetet döljande och vårdslöst handlande i de flesta ärenden rörande bolagsbildningar, speciellt i fråga om ägardirektiv och tillgodoseende av insyn och revisionsmöjligheter."*

Norberg RB 1992: Ett enigt revisorskollegium avstyrker ansvarsfrihet för tekniska nämnden. Orsaken är främst ett beslut rörande kommunal borgen till

[17] Av redogörelsen framkommer bl.a. att en konsult måst heltidsanlitas för att bistå med ledningsfunktion. Detta orsakade kommunen merkostnader.

ett lokalt byggbolag. Åtagandet utlöstes p.g.a. av bolagets konkurs. Enligt revisorerna var nämndens beslut om att ingå borgen ett överskridande av befogenheten samt i övrigt i strid med den kommunala kompetensen. Tillika hade nämnden hanterat en omfattande upphandling av ett byggprojekt, där byggbolaget var inblandat, på ett felaktigt sätt. De totala ekonomiska skadorna uppskattas till drygt 14 milj. kr.

Redovisningen visar att det är fråga om huvudsakligen tio unika fall. Det är således inte möjligt på grundval av denna undersökning dra någon slutsats om i vilka fall ansvarsfrihet avstyrks. Liknande fall återfinns i det övriga revisionsberättelserna utan att ansvarsfrihet avstyrks. Slutsatsen som följer av detta är att enhetlig revisionspraxis saknas helt. Undersökningen visar i princip endast, att det är mycket ovanligt att revisorerna riktar allvarlig kritik mot de granskade och att ansvarsfrihet avstyrks.

Kritik riktad mot enskilda förtroendevalda återfinns i två revisionsberättelser, Finspång 1991 och Hässleholm 1992. Möjligheten att kritisera och avstyrka ansvarsfrihet för enskilda förtroendevalda infördes med 1991 års kommunallag. I två fall har således denna möjlighet utnyttjats. Denna möjlighet ger revisorerna en ökad precision i sin kritik, vilket utnyttjats i dessa fall. Dessa revisionsberättelser är en produkt av 1991 års kommunallag.

Det faktum att fullmäktige följer revisorernas rekommendation i endast tre fall av tio är anmärkningsvärt. Ytterst är det ett allvarligt hot mot den kommunala revisionens trovärdighet. En tolkning av detta är att fullmäktige underkänner det kommunala revisionsinstitutet. Om fullmäktige ignorerar revisionens resultat finns det anledning att ifrågasätta revisionens kontrollfunktion och därmed institutets berättigande. Det kommunala revisionsinstitutet blir då endast en potemkinkuliss vars huvudsakliga syfte är att legitimera verksamheten enbart genom sin existens och inte genom sin funktion.

Den kommunala revisionen har under den senare delen av 90-talet uppmärksammats allt mer. De s.k. kommunala skandalerna, där Motala-affären är den mest kända, kom att resa frågor om kontrollsystemets konstruktion i den kommunala organisationen. Finns betryggande säkerhet för att kommunmedlemmarnas pengar förbrukas i deras intresse? Den kommunala revisionen kom att hamna i fokus.

Denna framställning är en utförlig granskning av den kommunala revisionen. Utgångspunkten är den rättsliga regleringen av revisionen. Ett av syftena är att utvärdera den kommunala revisionen. Vilka förutsättningar har den att fullgöra sin uppgift? Vilka problem finns? Förslag på åtgärder och förbättringar diskuteras i boken.

Konkret rättsliga problem diskuteras i framställningen, exempelvis kommunrevisorns ställning, skyldigheter och ansvar. De förtroendevaldas skadeståndsansvar mot kommunen analyseras, d.v.s. i vilken mån försumliga kommunpolitiker är skyldiga att ersätta den ekonomiska skada som kan uppstå.

Boken innehåller även en genomgång av revisionsberättelser från 154 kommuner under en tioårsperiod. Resultat av undersökningen redovisas såväl löpande som i en särskild bilaga och ger en god uppfattning av kommunal revisionspraxis samt fullmäktiges behandling av revisorskritiken.

Olle Lundin är verksam vid Juridiska institutionen, Uppsala universitet.

UPPSALA UNIVERSITETSBIBLIOTEK
16000 001774518

ISSN
0282-2040

ISBN
91-7678-418-5