



PM

Bakgrund

Mot bakgrund av den jävsproblematik som konstaterats inom kommunrevisionen har deras presidium, genom sin revisionschef, hemställt om att fullmäktige må förrätta fyllnadsväl. Enligt kommunrevisionen har några av revisorernas uppdrag upphört på grund av valbarhetshinder, varför de måste väljas om. Presidiet önskar att valberedningen *"kartlägger vilka revisorer (2–3 revisorer) som omfattas av valbarhetsreglerna"* och att *"Revisor(er) väljs om med undantag i granskning av berörd(a) nämnd(er)"*.

Valbarhetshinder för revisorer

Enligt 4 kap. 4 § andra stycket kommunallagen (KL) är den som är redovisningsskyldig till kommunen inte valbar som revisor för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten.¹ Detta gäller också för make, sambo, förälder, barn, syskon eller annan närstående till den redovisningsskyldige. Bestämmelsen innebär alltså att en person inte kan väljas till revisor om någon i denna personkrets är ledamot i en nämnd och denna nämnd omfattas av revisorns granskning. Bestämmelsen i 4 kap. 4 § kommunallagen är ett s.k. valbarhethinder.

¹ Med begreppet redovisningsskyldigt avses både förtroendevalda och anställda (Jfr. prop. 2016/17:171 s. 312.)

Upphörandebestämmelsen i kommunallagen

Om en förtroendevald upphör att vara valbar upphör uppdraget genast. För det fall den förtroendevalde har valts av fullmäktige upphör uppdraget vid nästa fullmäktigesammanträde. Efter ansökan kan fullmäktige besluta att den förtroendevalde får ha kvar sitt uppdrag under återstoden av mandattiden. Det framgår av 4 kap. 7 § KL.

Syftet med upphörandebestämmelsen i 4 kap. 7 § KL är att reglera den situationen att en förtroendevald flyttar till en annan kommun och därmed upphör att vara valbar. Det är just därför det finns en möjlighet för den förtroendevalde att kunna ansöka om att få ha kvar sitt uppdrag under återstoden av mandattiden. Dagens bestämmelse går åtminstone tillbaka till minst 1977 års kommunallag. Enligt 2 kap. 4 § i denna lag föreskrevs att om ledamot eller suppleant [i fullmäktige] upphör att vara valbar förfaller dennes uppdrag genast. Bakgrunden till regleringen handlade om ledamöter och suppleanter som byter folkbokföring till annan kommun.² Vidare föreskrevs i 5 kap. 2 § samma lag att ”*ledamot* eller *suppleant* i styrelsen eller annars är redovisningsskyldig till kommunen eller landstingskommunen får ej vara revisor”. Detsamma gällde också för make, förälder, barn, syskon till den redovisningsskyldige. Skillnaden mellan 1977 års kommunallag och kommunallagen av idag är att uppdraget som revisor inte upphörde per automatik om en närstående till denne blev vald till ledamot i en nämnd.

Förändringen inträffade i samband med 1990 års kommunallag. Upphörandebestämmelsen, som i 1977 års kommunallag gällde för ledamöter och suppleanter, kom nu att omfatta samtliga förtroendevalda.³ I 4 kap. 8 § i 1991 års kommunallag föreskrivs i stället att om en *förtroendevald* upphör att vara valbar, upphör också uppdraget genast jämfört med vad som gällde i 1977 års kommunallag då uppdraget endast upphörde för ledamöter och suppleanter. Med förtroendevald avsågs, enligt 4 kap. 1 § i 1991 års kommunallag, ledamöter och ersättare

² SOU 1974:99 s. 176 ff. och prop. 1975/76 s. 348 ff.

³ Prop. 1990/91:117 s. 58.

i fullmäktige, nämnder, fullmäktigeberedningar samt revisorer och revisorsersättare.

I förarbetena till 1991 års kommunallag återupprepades att syftet med upphörandebestämmelsen. Den avser att reglera den situation där någon blivit obehörig efter valet; exempelvis genom folkbokföring i annan kommun.⁴ Så sent som vid lagstiftningsarbetet inför den nu gällande kommunallagen, 2018 års kommunallag, uppehöll man sig kring vad som ska gälla om en förtroendevald flyttar – och möjligheten för denne att ändå behålla sitt uppdrag.⁵ Regeringen uttalade också att upphörandebestämmelsen inte avsåg den situationen att den förtroendevalde inte är valbar på grund av omständighet som avses i 4 kap. 6 § i 1991 års KL (7 kap. 3 § i nu gällande kommunallag).⁶ Enligt den bestämmelsen är den som är anställd hos kommunen och har den ledande ställningen bland personalen inte valbar. Detta återspeglas emellertid inte i själva lagtexten. En entydig lagtext företräde framför förarbetsuttalanden

Enligt min bedömning är bakgrunden till upphörandebestämmelsen och syftet med densamma inte att en revisors uppdrag ska upphöra för att fullmäktige vid ett senare tillfälle valt en person till ett förtroendeuppdrag och att denna person tillhör den personkrets som avses i 4 kap. 4 § andra stycket. Förarbetsuttalanden har i regel berört vad som ska hända när en förtroendevald upphör att vara valbar på grund av ändrad folkbokföring. Motiven till bestämmelsen och lagtextens utformning bedömer jag inte stämmer överens med varandra. En entydig lagtext har emellertid företräde framför förarbetsuttalanden.⁷ Det betyder att en revisors uppdrag upphör om fullmäktige vid ett senare tillfälle väljer en person i den personkrets som avses i 4 kap 4 § andra stycket till ett uppdrag; exempelvis som ledamot i en nämnd. SKR är av samma uppfattning.⁸

⁴ A. a. s. 167 och SOU 1990:24 s. 185.

⁵ Prop. 2016/17:171 s. 184 och s. 313, SOU 2015:24 s. 655 och 762 (Jfr. prop. 2001/02:80 s. 91 och s. 137).

⁶ Prop. 2016/17:171 s. 184 (Jfr. SOU 2015:24 s. 656).

⁷ Jfr. HFD 2011 ref. 7, HFD 2019 not. 5, HFD 2022 ref. 44.

⁸ Dalman, L, m.fl., *Kommunallagen med kommentarer och praxis*, 6e Uppl, s. 189.

Uppdraget upphör då genast sedan valbarhetshindrat inträffat eller senast vid nästa sammanträde om inte fullmäktige, efter ansökan, beslutar att den förtroendevalde får ha kvar sitt uppdrag under återstoden av mandattiden.

En rent objektiv tolkning av upphörandebestämmelsen ger vid handen att ordförandens uppdrag upphört senast vid det fullmäktigesammanträde som inträffade efter fullmäktiges beslut att utse ledamöter och ersättare till nämnderna. Hur situationen ska förstås eller hanteras om ett valbarhetshinder inträffat och kommunen först mycket senare blir varse om uppdraget måste ha upphört har, såvitt jag kan inte, inte berörts. Det som i alla fall har uttalats är att ”förtroendevalda som utsetts av fullmäktige och som inte längre uppfyller valbarhetskriteriet har kvar sina förtroendeuppdrag fram till nästa fullmäktigesammanträde. De kan därför delta i handläggningen och fatta beslut, i vart fall fram till denna tidpunkt. För det fall den förtroendevalde inte ansökt om att få kvarstå vid sina uppdrag får dennes frånvaro under denna period hanteras via de ordinarie reglerna om ersättare. Även dessa förtroendevalda kommer dock att formellt ha kvar sina uppdrag fram till nästa fullmäktigesammanträde.”⁹ Med nästa fullmäktigesammanträde avses det första sammanträdet efter att den förtroendevalde upphört att vara valbar.¹⁰

Ansvar att kontrollera och anmäla valbarhetshinder åvilar den förtroendevalde själv. Denne måste själv uppge om den anser sig inte längre vara valbar. Kommunfullmäktiges arbetsordning innehåller dessvärre inga bestämmelser om detta. Det ligger emellertid i sakens natur att den förtroendevalde anmäler det till fullmäktiges ordförande.¹¹

Gävle kommun har en samlad revision

Enligt 12 kap. 18 § KL får fullmäktige anta ett reglemente om revisionen. Av revisorernas reglemente framgår att revisorerna arbetar i en samlad

⁹ Prop. 2016/17:171 s. 185.

¹⁰ A. prop. s. 313.

¹¹ SOU 1990:24 s. 184.

revision. Vid en samlad revision av hela verksamheten ska minst 5 revisorer väljas medan det för en särskild ("delad") revision för granskning av vissa nämnders verksamhet ska väljas minst 5 revisorer för varje nämnd eller grupp av nämnder. Det framgår av 12 kap. 5 §.

Kommunfullmäktige kan därför inte fyllnadsvälja en revisor med undantag för en viss nämnd eller viss verksamhet eftersom kommunfullmäktige bestämt att revisionen ska vara samlad. En ändring i det avseendet låter får göras inför en mandatperiod.

Har uppdraget för revisionskollegiets ordförande upphört?

Enligt min bedömning talar övervägande skäl för att ordförandens uppdrag såsom revisor har upphört redan den 20 februari 2023.¹² Bakgrunden är att ordföranden valdes på fullmäktiges sammanträde den 12 december 2022 (§ 4). Ett valbarhetshinder inträffade sedan genom att en anhörig valdes till ledamot i Omvårdnadsnämnden (§ 8). Det torde därmed innebära att ordförandens uppdrag har upphört senast vid det fullmäktigesammanträde som hölls närmst efter sammanträde i december 2022, vilket är sammanträdet den 20 februari 2023.

Frågan om jäv

Vad gäller frågan om jäv har revisorn agerat i egenskap av just revisor. Denne har deltagit i behandling av ärenden som rör Omvårdnadsnämnden och som, enligt utredningen, uppgår till ett hundratal gånger. Dessa *omständigheter* ändras inte i anledning av valbarhetshinder och bestämmelser om uppdragets upphörande. Ett illustrerande exempel är följande. En förtroendevald deltar i behandling av ett ärende och agerar på ett sådant sätt i beslutsfattandet att det uppstår objektiva förutsättningar för tjänstefel. Om det sedan visar sig att den förtroendevaldes uppdrag egentligen hade upphört, och denne därmed i strikt mening inte borde kunnat ha deltagit i beslutet, har denne

¹² Som jag redogjort för ovan talar förarbetsuttalandena inte i den riktningen, men lagtexten är emellertid utformad på det sättet. Jfr. not. 7.

ändå förfarit objektivet felaktigt och straffrättsligt ansvar för tjänstefel kan ändå komma i fråga.

Filip Henriksen
Kommunjurist