

Direktåtkomst till kommunala handlingar för kommunala revisorer

Uppdraget

1. Gävle kommun, juristen Filip Henriksen, har bett om mitt utlåtande om 12 kap. 9 § kommunallagen (2017:725) ger kommunrevisorerna rätt till direktåtkomst till de reviderade kommunala nämndernas diarium och andra handlingar.

Författningsbestämmelserna

2. I 12 kap. 9 § kommunallagen (2017:725) finns följande bestämmelser.

12 kap. Revision

[...]

Revisorernas rätt till information

9 § Nämnderna, fullmäktigeberedningarna, de enskilda ledamöterna och ersättarna i dessa, samt de anställda är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet.

De ska också ge revisorerna tillfälle att när som helst inventera de tillgångar som nämnderna eller fullmäktigeberedningarna har hand om och ta del av de räkenskaper och andra handlingar som berör deras verksamhet.

Utlåtande

3. Med direktåtkomst, tidigare kallat terminalåtkomst, avses vanligtvis att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas och på egen hand kan söka efter information, dock utan att kunna påverka innehål-

let i registret eller databasen (se t.ex. SOU 2012:90 s. 198 f.). I begreppet ligger också att den som är ansvarig för registret eller databasen inte har någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid ett visst söktillfälle tar del av.

4. Första stycket i 12 kap. 9 § kommunallagen (2017:725) handlar om revisorernas rätt att få upplysningar. Det är uppenbart att det stycket i paragrafen inte ger revisorerna någon rätt att ta del av befintliga diarium och andra handlingar genom direktåtkomst eller på något annat sätt (prop. 1975/76:187 s. 525 ff.). Andra stycket i paragrafen innebär däremot att nämnderna, fullmäktigeberedningarna, de enskilda ledamöterna och ersätarna i dessa, samt de anställda ska ge revisorerna tillfälle att när som helst ta del av handlingar som berör deras verksamhet.
5. Bestämmelser som motsvarar andra stycket i 12 kap. 9 § kommunallagen (2017:725) har funnits sedan länge. På föranledande av riksdagen (bet. 1930:KU30 s. 24 ff.) infördes motsvarande bestämmelser för första gången i 1930 års lagar om kommunalstyrelse på landet och i stad, 63 § tredje stycket lagen (1930:251) om kommunalstyrelse på landet och 58 § tredje stycket lagen (1930:252) om kommunalstyrelse i stad. Bestämmelserna löd: ”Revisorerna äga att när som helst [...] taga del av [...] handlingar, som beröra förvaltningen”. Bestämmelsen överfördes sedan till den första för stad och land gemensamma kommunallagen, 63 § tredje stycket kommunallagen (1953:753) (prop. 1953:210 s. 221, bet. 1953:KU22, bet. 1953:KU24, se också SOU 1952:14 Förslag till kommunallag m. m.). I 1977 års kommunallag (1977:179) togs i 5 kap. 3 § andra stycket in följande bestämmelse: ”Revisor får när som helst [...] taga del av [...] handlingar som berör nämnds verksamhet” (prop. 1975/76:187 s. 525 ff., bet. 1976/77:KU25, se också SOU 1974:99 Enhetlig kommunallag s. 337). I 1991 års kommunallag (1991:900) fanns i 9 kap. 12 § andra stycket en be-

stämmelse om att nämnderna och de enskilda ledamöterna och ersättarna i dessa samt de anställda ska ge revisorerna tillfälle att när som helst ta del av handlingar som berör nämndernas verksamhet (prop. 1990/91:117 s. 220, bet. 1990/91:KU38, prop. 1998/99:66 s. 68 f. och 100, se också SOU 1990:24 Ny kommunallag s. 210). Förarbetena till 12 kap. 9 § kommunallagen (2017:725) finns i prop. 2016/17:171 s. 435 och bet. 2016/17:KU30, se också SOU 2015:24 s. 846. Den kommunala revisionen har också berörts i SOU 1985:29 Principer för ny kommunallag s. 99 ff., SOU 1998:71 Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument och SOU 2004:107 Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting samt Ds 2009:11 Oberoendet i den kommunala revisionen.

6. Det fanns inte några datorer när bestämmelsen ursprungligen infördes på 1930-talet. Inte i något av de förarbeten till senare versioner av bestämmelsen som jag tagit del av finns det ens någon antydning om att bestämmelsen skulle ge revisorerna en rätt till direkt elektronisk åtkomst till diariéer och andra handlingar.
7. Att det infördes en rätt att ta del av handlingar ”när som helst” var enligt förarbetena närmast en markering av att revisionen kunde pågå fortlöpande och inte bara var en efterhandsgranskning (bet. 1930:KU30 s. 24 ff. och jämför prop. 1930:99 s. 189 f. och SOU 1928:2 Yttrande och förslag angående revision av gällande förordningar om kommunalstyrelse på landet och i stad m. m.). Det förhållandet att orden ”när som helst”, som ursprungligen infördes på 1930-talet, används i den nuvarande bestämmelsen kan därför enligt min mening inte tas till intäkt för att det finns en rätt till direktåtkomst till diariéer och andra handlingar.
8. Bestämmelsen var ursprungligen utformad som en rätt för revisorerna. Först genom 1991 års kommunallag (1991:900) utformades bestämmelsen

som en skyldighet för berörda att ge revisorerna tillfälle att ta del av handlingar. Jag kan inte se att det har någon betydelse för bedömningen av frågan om direktåtkomst till diaries och andra handlingar. Vad det närmare innebär att ge revisorerna tillfälle att ta del av handlingar har inte berörts i de förarbeten som jag tagit del av.

9. Enligt min mening är en utgångspunkt vid lagstadgade skyldigheter att det är den förpliktade (den som ålagts att göra något) som får bestämma hur skyldigheten närmare ska uppfyllas, om detta inte är särskilt reglerat. Av bestämmelsen och förarbetena till den framgår inte närmare hur revisorerna ska ges tillfälle att när som helst ta del av handlingar. Att skyldigheten kunnat uppfyllas utan direktåtkomst till diaries och andra handlingar följer redan av att bestämmelser om skyldigheten fanns innan handlingar kunde lagras elektroniskt. Om lagstiftaren ansett att skyldigheten ska uppfyllas genom just direktåtkomst till diaries och andra handlingar när så är möjligt, borde det rimligen ha framgått av förarbetena, vilket det som nämnts inte gör.
10. Min slutsats är därför att det inte enligt 12 kap. 9 § kommunallagen (2017:725) finns någon skyldighet att ge revisorerna tillfälle till just direktåtkomst till diaries och andra handlingar. Det innebär förstås också att den bestämmelsen inte heller ger revisorerna rätt till sådan direktåtkomst.



Sören Öman