

2009-10-20

PM ang. kommunal revisors rätt att i sin granskning ta del av ”allt”.

SAMMANFATTNING.

En kommunal revisor avgör helt självständigt vilket material och vilken information vederbörande behöver ta del av för att kunna fullgöra revisionsuppdraget. Det ankommer alltså inte på befattningshavare inom styrelser, nämnder eller förvaltningar att hindra revisorns åtkomst av önskade handlingar. En kommunal revisor har för ”allmän granskning” tillgång till all dokumentation i kommunens hela verksamhet beträffande myndighetsutövning mot enskild, även om granskning och bedömning av ett enskilt fall enbart får ske undantagsvis. Revisors tillgång till handlingar gäller även om sekretess enligt lag råder för uppgifterna t ex i personakter inom socialtjänsten, skolkurators uppgifter om enskilda elever inom skolväsendet, anteckningar i journaler inom sjukvården m m.. Särskilda bestämmelser finns i såväl kommunallagen som i offentlighets- och sekretesslagen (SFS 2008/09:150) som reglerar dessa frågor. Revisorn ”ärver” alltid den sekretess (och tystnadsplikt) som kan finnas hos granskad myndighet, vilket garanterar att hemliga uppgifter förblir skyddade. Det som anges om kommunal revisor i detta avseende gäller också de sakkunniga (eget revisionskontor eller anlitad konsult) som enligt kommunallagen skall biträda revisorn.

BAKGRUND

Kommunens revisorer granskar årligen all verksamhet som bedrivs inom nämndernas ansvarsområden. I den granskningen ingår givetvis också den obligatoriska och specialreglerade verksamhet som bl a handlägger frågor om myndighetsutövning mot enskilda personer. Det kan gälla hanteringen av ärenden i en socialnämnd av individ- och familjeomsorgsfrågor, om försörjningsstöds utgivande m m. Hit hör också ärenden om omhändertaganden enligt sociallagstiftningen, stöd och hjälp av kurator inom skolområdet m m. Även byggnadslagstiftningen och lagstiftningen om miljö- och hälsovård innehåller flera inslag av myndighetsutövning mot enskild (byggnadslovsprövning, ålägganden att vidtaga vissa åtgärder, utfärdande av förbud för viss verksamhet av miljöstörande art o s v).

När revisorerna och deras sakkunniga har beslutat att granska nyssnämnda områden, händer det ibland att företrädare för styrelser, nämnder och förvaltningar med myndighetsutövande uppgifter och en mängd hemliga personuppgifter, vägrar att lämna ut handlingar och information till revisorerna. Frågan är då vilka regler som – i dessa fall och rent allmänt – gäller för revisorernas åtkomst av önskat material i revisionsarbetet.

RÄTTEN TILL UPPLYSNINGAR OCH INSYN

För att de kommunala revisorerna (och deras sakkunniga) skall kunna bedriva sitt revisionsarbete obehindrat, har lagstiftaren i kommunallagen (KL 9 kap. 12 §) infört en grundläggande bestämmelse av följande lydelse:

*”Nämnderna och de enskilda ledamöterna och ersättarna i dessa **samt 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 räkenskaper och andra handlingar som berör nämndernas verksamhet.**”*

Denna bestämmelse utgör –vilket framgår direkt av lagtexten- *ett grundläggande stöd och en rätt för revisorerna att efter eget bedömande avgöra vilka handlingar/uppgifter etc man önskar granska och ta del av* för att kunna fullgöra sina uppdrag. Det är alltså revisorerna som har hela avgörandet i sin hand. Skulle man förvägras att ta del av visst material- hemligt eller ej- så är detta lagstridigt. Den yttersta utvägen är då – vilken revisorerna i t ex Göteborgs Stad en gång fick tillgripa gentemot en sjukvårdsförvaltning/nämnd- att överklaga ett vägrat utlämnande av ”begärt material” till Kammarrätten för att få rättelse. Så långt skall man emellertid inte behöva gå, om kunskapen om regelsystemet sprids från revisorskretsen.

Revisorerna avgör alltså **exklusivt och på egen hand** vilken information som **behövs** för att genomföra revisionsarbetet. Observera att denna långtgående rätt avser tillgång till dels ”upplysningar” om fakta som finns i granskad verksamhet, dels också möjlighet att få ”inventera” nämndernas tillgångar och ta del av **alla handlingar som berör en nämnds (och därmed förvaltnings) verksamhet.**

Sammanfattande huvudregel: Kommunala revisorer och deras sakkunniga har –att efter eget bedömande- rätt att ta del av ”**allt**” som berör granskad verksamhet utan hinder från granskat kommunalt organ.

”UNDERLÄTTANDE” SEKRETESSREGLER

Som tidigare nämnts har de kommunala revisorerna rätt att ta del av ”allt”, skriftligt såväl som muntligt inom styrelser, nämnder och förvaltningar. Med hänsyn till detta faktum, har lagstiftaren varit tvungen att reglera vad som därvid skall gälla beträffande den sekretess och tystnadsplikt som råder inom t ex en socialnämnd eller sjukvårdsnämnd. Revisionen får ju inte bli en källa till information i de fall, då viktiga skydds- och integritetsintressen finns.

A. Revisionen "ärver" sekretessen från granskad styrelse/nämnd och förvaltning.

Inom sekretesslagstiftningen har vi en huvudregel som säger, att om sekretessbelagt material kommer en annan myndighet tillhanda, så följer sekretessen inte med. Skulle detta gälla inom revisionsområdet, så vore det ett försvårande av revisionsarbetet i väsentlig mån. Granskade styrelser/nämnder och förvaltningar skulle då – med stort fog- kunna ifrågasätta revisorernas rätt och behov att ta del av olika handlingar t ex inom socialtjänst och sjukvård. Ett utlämnande till revisorerna skulle kunna anses innebära **men eller ev. skada** för enskild.

För att underlätta revisionsarbetet har vi i lagstiftningen en regel i "Offentlighets- och sekretesslagen" 11 kap. 1 § .

" Får en myndighet i verksamhet som avser tillsyn eller revision, från annan myndighet en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten."

Den "mottagande myndigheten" är i detta fall kommunens revisorer och sakkunniga.

I och med att denna regel finns, behöver företrädare för granskad styrelse/nämnd inte befara att skyddsvärda intressen kränks. Det är viktigt att här betona, att de kommunala revisorerna givetvis får samma tystnadsplikt som företrädare för det granskade kommunala organet beträffande de sekretessreglerade uppgifterna. Man "ärver" både sekretess och tystnadsplikt.

B. Allmän bestämmelse om tillåtelse att lämna över hemlig uppgift till revisorer.

Ytterligare en bestämmelse finns i lagstiftningen för att underlätta för befattningshavare i kommunalt organ och för revisorerna att "utväxla" hemliga uppgifter.

I 10 kap. 17 § "Offentlighets- och sekretesslagen" finns följande regel.

" Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en myndighet (läs:revisionen), om uppgiften behövs där för tillsyn eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer".

Är man inom en myndighet tveksam till att lämna ut handlingar till de förtroendevalda

revisorerna, så får man här ett stöd för ett utlämnande till ”myndigheten”, d v s revisorerna. Samtidigt underlättas revisorernas arbete genom att man kan hänvisa både till denna lagregel och den tidigare nämnda regeln om överförd sekretess (”ärvd sekretess”).

EN ”EGEN” SEKRETESSBESTÄMMELSE FÖR REVISORERNA

Utöver det som sagts ovan, har revisorerna i 17 kap. 1 § ”Offentlighets- och sekretesslagen” en bestämmelse om att tillämpa en egen sekretess utåt.

” Sekretess gäller för uppgift om **planläggning eller andra förberedelser för---- revision---**, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs.”

Detta är en bestämmelse som revisorerna kan använda sig av, när man t ex har planlagt en granskning av eventuellt brottslig verksamhet inom ett granskat område.

Även denna bestämmelse har på sitt sätt koppling till revisorernas rätt att se ”allt”, då just olika typer av oegentligheter upptäcks lättare genom revisorernas rätt till insyn.

GRANSKNING AV MYNDIGHETSUTÖVNING

I kommunallagen (9 kap. 10 §) stadgas följande:

” Revisorernas granskning omfattar inte ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild i andra fall än

1. när handläggningen av sådana ärenden har vållat kommunen eller landstinget ekonomisk förlust,

4. när granskningen sker från allmänna synpunkter.”

Revisorerna möts då och då av ifrågasättanden, när man granskar styrelser, nämnder och förvaltningar som ”utövar myndighet” mot enskilda. Liksom tidigare nämnts gäller här, att revisorerna själva avgör vad man behöver ha tillgång till för handlingar och material för att kunna genomföra sin granskning. Invändningen är ofta, att revisorerna inte- enligt lagen- skulle kunna få se personakter avseende människor som söker försörjningsstöd eller exempelvis blir föremål för tvångsomhändertaganden. Invändningarna kan också gälla sjukjournaler på ett sjukhus eller ansökningar om byggnadslov eller begäran om tillstånd till utsläpp m m inom miljöområdet.

Följande gäller för revisorerna i detta fall.

Liksom alltid avgör revisorerna själva hur man vill arbeta och vad man vill se under granskningen. **Revisorerna får även här se "allt"!**

Revisorerna kan utan vidare gå in och granska ett specifikt ärende om myndighetsutövning mot enskild, om – som lagen anger – handläggningen av ett visst ärende vållat kommunen/landstinget ekonomisk förlust. Dessa fall är inte särskilt vanliga men förekommer dock. Ett exempel på fall som förekommit och där revisorerna gjorde en granskning var en byggnadsnämnds oskickliga hantering av ett byggnadslovsärende. Genom olika innehåll i tillståndsbeslut m m åsamkades den byggnadslovssökande extra kostnader i byggnadsprocessen, vilket medförde skadeståndskrav mot kommunen. Det är självklart, att denna granskning av ett enskilt ärende var fullt korrekt och tillåten, ja t o m nödvändig.

I övrigt kan sägas, att revisorerna ofta gör granskningar av ärenden om myndighetsutövning utifrån **"allmänna synpunkter"**. För att kunna bedöma handläggningstiderna vid begäran om försörjningsstöd eller hur en nämnd sköter motiveringsplikten vid avslagsbeslut i personärenden krävs ju att revisorerna tar del av nämnden personakter eller journaler för exempel det senaste året. För att kunna granska hur besvärshänvisningar lämnas och andra viktiga lagkrav uppfylls, erfordras att de ärenden som finns hos styrelsen/nämnden kan granskas helt och fullt enligt revisorernas egen bedömning.

Det som här sägs om granskning inom den sektor där **myndighetsutövning mot enskild** förekommer, underlättas i väsentlig mån av tidigare nämnda regelsystem. Att revisorerna har **rätt att se "allt"** är även inom detta område, är av väsentlig betydelse för revisionsarbetets korrekta genomförande enligt "god sed".

Lars Munters

Juristkonsult

Tid. dir. i Sv. Kommunförbundet (revision, juridik)

Tid. VD Komrev AB

Förtroendevald revisor i Stockholms Stad