

## **HFD 2016 ref. 72**

**Den omständigheten att revisionsberättelsen saknat ett ställningstagande i frågan om ansvarsfrihet bör beviljas eller inte har inte medfört att kommunfullmäktiges beslut i ansvarsfrihetsfrågan har ansetts olagligt.**

9 kap. 17 § och 10 kap. 8 § kommunallagen (1991:900)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 8 november 2016 följande dom (mål nr 1401-16).

### **Bakgrund**

I november 2012 uppdagades att det vid en av Gävle kommuns skolor under flera års tid hade pågått en omfattande förskingring. I revisionsberättelsen för 2012 konstaterade kommunens revisorer att allvarliga brister i ledning, styrning och intern kontroll funnits inom utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden. Revisorerna uttalade att dessa brister skulle ha lett till ett avstyrkande av ansvarsfrihet för nämndens samtliga ledamöter förutsatt att bristerna kunnat isoleras till enbart 2012. Grunden till att förskingringen hade kunnat få en så stor omfattning ansågs emellertid vara att nämnden 2007 underlåtit att vidta vissa åtgärder. Enligt revisorernas mening kunde det därmed inte rättfärdigas att avstyrka ansvarsfrihet enbart för de ledamöter som suttit i nämnden 2012. Revisorerna ansåg sig därför inte kunna vare sig tillstyrka eller avstyrka ansvarsfrihet för ledamöterna i nämnden.

Kommunfullmäktige beslutade i maj 2013 att bevilja ledamöterna i utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden ansvarsfrihet för 2012.

M.L. överklagade kommunfullmäktiges beslut hos förvaltningsrätten och yrkade att det skulle upphävas. Han menade att beslutet inte hade tillkommit i laga ordning eftersom revisorerna inte tagit ställning till om ansvarsfrihet skulle tillstyrkas eller inte och att kommunfullmäktiges ledamöter därför inte hade fått det beslutsunderlag de hade rätt till.

Förvaltningsrätten avslag M.L:s överklagande. Enligt förvaltningsrätten innehåller kommunallagen (1991:900) inte något uttryckligt krav på att kommunfullmäktige inte får pröva en fråga om ansvarsfrihet om revisionsberättelsen saknar ett särskilt uttalande om huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller inte. Något sådant krav ställs inte heller upp i lagens förarbeten eller i doktrinen. Enligt förvaltningsrätten är systematiken i kommunallagen inte sådan att det får anses underförstått att nämnda krav absolut måste

ställas. Det som M.L. anfört ansågs därför inte medföra att kommunens beslut var olagligt.

Sedan Högsta förvaltningsdomstolen meddelat M.L. prövningstillstånd i kammarrätten gjorde kammarrätten i det nu överklagade avgörandet samma bedömning som förvaltningsrätten och avlog överklagandet.

#### **Yrkanden m.m.**

*M.L.* fullföljer sin talan.

*Kommunen* har inte yttrat sig i målet.

#### **Skälen för avgörandet**

*Vad målet gäller*

Frågan i målet är om kommunfullmäktiges beslut att bevilja ledamöterna i utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden ansvarsfrihet är olagligt på grund av att revisorerna i revisionsberättelsen inte har tagit ställning i frågan om ansvarsfrihet tillstyrks eller inte.

*Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

Revisorerna ska varje år till fullmäktige avge en revisionsberättelse med redogörelse för sin granskning avseende den kommunala verksamheten under föregående budgetår. Enligt 9 kap. 17 § första stycket kommunallagen ska, om anmärkning framställs, anledningen till denna anges i revisionsberättelsen. Av andra stycket framgår att anmärkningar får riktas mot nämnder och fullmäktigeberedningar samt de enskilda förtroendevalda i sådana organ. Enligt tredje stycket ska berättelsen innehålla ett särskilt uttalande huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller inte.

Lagtexten ger intryck av att det är ett närmast oeftergivligt krav att revisorerna tar ställning i frågan om ansvarsfrihet tillstyrks eller inte. Denna slutsats vinner stöd av vad som uttalades i förarbetena till motsvarande bestämmelse i 1953 års kommunallag. Kommunallagskommittén, vars förslag låg till grund för lagstiftningen, anförde bl.a. följande (SOU 1952:14 s. 321).

En revisionsberättelse utmynnar regelmässigt i ett tillstyrkande eller avstyrkande av ansvarsfrihet men det förekommer att kommunala revisorer av ett eller annat skäl underlåter att uttala sig i frågan. Det beslutande organet får därigenom inte den vägledning för att bedöma dechargefrågan som ett sådant uttalande innefattar.

Med hänsyn härtill föreslog kommittén en uttrycklig föreskrift om att revisionsberättelsen ska innehålla ett särskilt uttalande

huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller icke. Regeringen anslöt sig till kommitténs förslag (prop. 1953:210 s. 185 f.).

En motsvarande bestämmelse om att revisorerna ska uttala sig i frågan om ansvarsfrihet bör beviljas eller inte finns i 9 kap. 33 § första stycket aktiebolagslagen (2005:551). Den bestämmelsen anses inte innebära någon ovillkorlig skyldighet för revisorerna att ta ställning utan i tveksamma fall kan de begränsa sig till att ange skäl för eller emot ansvarsfrihet (se prop. 1975:103 s. 433 och prop. 2004/05:85 s. 644). Att så är fallet framgår av 30 § andra stycket 3 vari föreskrivs att om revisorn anser sig sakna tillräckligt underlag för att göra något uttalande i ansvarsfrihetsfrågan ska detta anges i revisionsberättelsen.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening måste bestämmelsen i 9 kap. 17 § tredje stycket kommunallagen uppfattas som en i det närmaste ovillkorlig skyldighet för revisorerna att uttala sig i frågan om ansvarsfrihet tillstyrks eller inte. Efter mönster av motsvarande reglering i aktiebolagslagen bör undantag bara komma på fråga i det fall revisorerna anser sig sakna tillräckligt underlag för att kunna bilda sig en välgrundad uppfattning i frågan.

I detta fall grundar sig revisorernas underlåtenhet att i revisionsberättelsen uttala sig i frågan om ansvarsfrihet för ledamöterna i utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden inte på att underlaget för bedömningen inte medgett ett ställningstagande i frågan. Anledningen är i stället att revisorerna inte ansåg det lämpligt att ta ställning mot bakgrund av att de brister som upptäckts och påtalats hade förelegat under flera år och inte bara det år som omfattades av revisionen.

Bestämmelsen i 9 kap. 17 § tredje stycket kommunallagen har alltså inte iakttagits. Frågan är då vilken betydelse detta får för kommunfullmäktiges beslut att bevilja ledamöterna i utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden ansvarsfrihet.

Kommunfullmäktige har i princip fria händer att bevilja ansvarsfrihet på vilka grunder som helst (prop. 2005/06:55 s. 23). Samma frihet råder inte ifråga om beslut att vägra ansvarsfrihet. Ett sådant beslut måste grundas på förhållanden som omfattas av revisorsgranskningen enligt kommunallagen (RÅ 1999 ref. 5). Vad nu sagts gäller oavsett vad revisorerna har uttalat i ansvarsfrihetsfrågan i sin revisionsberättelse. Fullmäktiges beslut är på så sätt i hög grad fristående från revisorernas underlag och ett beslut att bevilja eller vägra ansvarsfrihet innebär inte något godkännande av revisionsberättelsen eller dess innehåll.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening bör fel och brister i en revisionsberättelse i och för sig kunna leda till att ett beslut i ansvarsfrihetsfrågan, som grundar sig på vad som framkommit vid revisionen, blir olagligt. En förutsättning måste dock vara att dessa fel eller brister är hänförliga till förhållanden som omfattas

av revisorsgranskningen och som därmed har någon saklig betydelse för ansvarsprövningen (jfr RÅ 1977 Ab 9 och RÅ 1999 ref. 5). Enbart avsaknaden av ett uttalande huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller inte kan inte sägas vara av det slaget. Överklagandet ska därför avslås.

### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten*, *Knutsson*, *Nymansson*, *Baran* och *Gäverth*. Föredragande var justitiesekreteraren Petra Jansson.

---

#### ***Förvaltningsrätten i Falun (2013-12-20, ordförande Andersson):***

Den prövning som domstolarna gör i mål om laglighetsprövning är en formaliserad prövning av beslutets laglighet utifrån lagtextens ordalydelse. Utrymmet för tolkning av lagstiftningen utifrån vad som kan framstå som mer eller mindre lämpligt i olika situationer är således begränsat.

De kommunala revisorerna ska varje år till kommunfullmäktige avge en berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående budgetåret (9 kap 16 § kommunallagen). I förarbetena anges att revisionsberättelsen kan ses som en speciell form av beredning i syfte att utgöra ett sakligt underlag för fullmäktiges ställningstagande vid ansvarsprövningen (prop. 2005/06:55 s 23).

Av 9 kap 17 § tredje stycket kommunallagen framgår att revisionsberättelsen ska innehålla ett särskilt uttalande huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller inte.

Den i målet aktuella revisionsberättelsen innehåller - såvitt avser utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden - inget sådant uttalande huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller inte. Frågan i målet gäller vilken följd detta fel får för kommunfullmäktiges beslut att bevilja ansvarsfrihet.

Vid en bedömning i mål om laglighetsprövning av om ett kommunalt beslut strider mot lag eller författning måste det enligt förvaltningsrättens mening som utgångspunkt finnas klara och konkreta bestämmelser som ger tydligt besked om vad som är tillåtet eller otillåtet för kommunen. Kommunallagen innehåller inget uttryckligt krav på att kommunfullmäktige inte får pröva en fråga om ansvarsfrihet om revisionsberättelsen saknar ett särskilt uttalande huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller inte. Något sådant krav ställs inte heller upp i lagens förarbeten eller i doktrinen. Enligt förvaltningsrättens mening är systematiken i kommunallagen inte sådan att det får anses underförstått att nämnda krav absolut måste ställas.

På grund av ovan gjorda bedömningar kan kommunfullmäktiges beslut inte anses strida mot lag eller annan författning. Revisorernas fel

medför inte heller att beslutet inte har tillkommit i laga ordning. Den av M.L. anförda omständigheten kan därmed inte anses medföra att det överklagade beslutet är olagligt i något av de hänseenden som anges i 10 kap 8 § kommunallagen. Beslutet ska därför stå fast. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

***Kammarrätten i Sundsvall*** (2016-03-10, Törnered, Lind och Waas):

Vad parterna anført i kammarrätten föranleder inte till andra bedömningar än de förvaltningsrätten gjort.

Överklagandet ska således lämnas utan bifall. – Kammarrätten avslår överklagandet.