

## **Förvaltningslagens bestämmelser om rätt att anlita ombud eller biträde har ansetts tillämpliga beträffande den som hörs i ett gransknings- ärende hos en kommuns revisorer**

---

### **Anmälan**

AA begärde att JO skulle granska det sätt på vilket kommunens revisorer i Gävle kommun hade agerat i ett ärende och uppgav bl.a. följande. Han var fram till den 19 november 2002 chef för administrationen vid Kommunhälsan, som är en enhet inom Gävle kommun under kommunstyrelsens förvaltning. Med anledning av kritik mot företagshälsovården fick kommunens revisionskontor den 10 december 2002 i uppdrag att granska den interna kontrollen vid Kommunhälsan. I ett utkast till en omfattande revisionsrapport påstods att verksamheten vid Kommunhälsan uppvisade flera mycket allvarliga brister och han utpekades som misstänkt för en rad oegentligheter. Enligt rapporten hade han gjort sig skyldig till brott av förmögenhetsrättslig karaktär. Revisorerna anmärkte även på brister i arbetsledningen och de administrativa rutinerna. Sedan han tagit del av rapporten och konstaterat en lång rad felaktigheter och missförstånd kontaktade han omgående kommunen för att få till stånd ett möte med kommunens revisorer. Det överenskomms att han vid ett möte den 20 februari 2003 skulle få möjlighet att i sak bemöta de anklagelser som riktades mot honom. Med hänsyn till de allvarliga anklagelserna, den känslomässigt pressade situationen och att han kände sig osäker på om han behärskade att själv bemöta revisorernas påståenden bad han sin advokat BB att biträda honom vid mötet. Avsikten var att advokaten skulle föredra ett skriftligt yttrande över utkastet till rapport och annars vara AA behjälplig när han besvarade revisorskollegiets frågor. Omedelbart efter det att mötet hade inletts beordrade dock ett enigt kollegium i bryska ordalag hans advokat att omedelbart lämna möteslokalen. Kollegiet uppmanade i stället honom att själv föra sin talan. De skäl som angavs till stöd för att advokaten inte fick närvara var att mötet var internt och att sammankomsten inte utgjorde någon domstol. När han och hans advokat opponerade sig mot kollegiets ställningstagande och upplyste om att kollegiets åtgärd skulle underställas JO:s prövning bemöttes detta med allmänt skratt. Den kränkande och hånfulla behandlingen av honom och hans ombud ledde till att mötet avslutades och han gick miste om möjligheten att muntligen bemöta anklagelserna i revisionsrapporten. Påföljande dag offentliggjordes den slutliga

revisionsrapporten, och samma dag underrättades AA om att han var avstängd från sitt arbete i avvaktan på polisutredning. Kommunen lämnade in en polisanmälan den 27 februari 2003.

AA ifrågasatte om revisorskollegiets agerande var förenligt med föreskrifter och grundläggande principer om rätten att biträdas av en advokat.

Av handlingar som AA gav in senare framgick att åklagarmyndigheten hade beslutat att inte inleda förundersökning med anledning av kommunens polisanmälan.

## Utredning

Kommunens revisorer i Gävle kommun anmodades, med hänvisning till föreskrifterna i 9 § förvaltningslagen (1986:223), att yttra sig över anmälan.

I yttrande den 4 juni 2003 anförde ordföranden CC och revisionschefen DD bl.a. följande.

### Förvaltningslagen (1986:223) § 9 angående ombud och biträde:

”Den som för talan i ett ärende får anlita ombud eller biträde. Den som har ombud skall dock medverka personligen, om myndigheten begär det.

Visar ett ombud eller biträde oskicklighet eller oförstånd eller är han olämplig på något annat sätt, får myndigheten avvisa honom som ombud eller biträde i ärendet.

En myndighets beslut att avvisa ett ombud eller biträde får överklagas särskilt och då i samma ordning som det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet.”

### Vi vill anföra följande:

Eftersom varje revisor är en myndighet i förvaltningslagens mening blir lagen tillämplig för verksamheten utifrån det tillämpningsområde som anges i 1–3 §§ FL [förvaltningslagen; JO:s anmärkning]. Utgångspunkten för att lagen skall vara fullt ut tillämplig är att det rör sig om ”handläggning av ärenden”. För annan förvaltningsverksamhet blir endast de allmänna bestämmelserna om service-skyldighet m.m. i 4–6 §§ tillämpliga.

Revisorernas uppgifter framgår av 9 kap. 9 § kommunallagen. Där framgår att revisorerna årligen, i den omfattning som följer av god revisionssed, granskar all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. En av dessa är en särskild granskning av kommunstyrelsen och den interna kontrollen vid Kommunhälsan. Granskningsarbetet har således primärt avsett en kontroll av berörd nämnd – dvs. kommunstyrelsen. När revisorerna fann misstanke om brott av förmögenhetsrättslig karaktär föreligga, anmäldes detta i enlighet med 9 kap. 9 § KL till kommunstyrelsen för vidtagande av åtgärder.

Vi anser mot bakgrund av ovanstående att det inte föreligger någon handläggning av ärende i förvaltningslagens mening och att FL därför inte är tillämplig fullt ut vid den granskning som revisorerna genomfört.

Även om det skulle anses gälla handläggning av ärende så är det inte ett ärende där AA haft egentlig partsställning, eller som det uttrycks i 9 §, fört talan i ärendet.

Om man ändå anser 9 § FL tillämplig, vill vi hänvisa till andra stycket i paragrafen. Genom sitt uppträdande att själv hela tiden föra talan, gjorde advokaten det tydligt att hans närvaro skulle omöjliggöra varje dialog mellan revisorerna och AA och därigenom förfela själva syftet med mötet. Han avvisades därför.

### Några tillrättalägganden och förtydliganden av sakförhållanden

AA var i högsta grad delaktig under hela utredningen och mycket medveten om de mycket grava anmärkningar som riktades mot den verksamhet som han var ansvarig för och hans egen roll i denna. Det aktuella mötet var ett led i utredningen med syfte att ge revisorerna tillfälle att möta och höra AA personligen. Han anmälde inte i förväg på något sätt till någon att han önskade ha ett biträde vid det avtalade mötet. Advokatens inträde var därför fullständigt oanmält och mycket överraskande.

— — — Det var advokaten, som var den som hela tiden förde talan, och inte AA som upplyste om att JO skulle kontaktas. ”Den kränkande och hånfulla behandlingen” som anförts var en spontan reaktion på advokatens provokation och kan inte på något sätt ha uppfattats som riktat mot AA. Vidare ledde inte detta till att mötet avslutades, som det framställts. Mötet fortsatte, men utan advokatens närvaro. Efter cirka 5–10 min. avbryter advokaten mötet för att få tala med AA i enrum. Därefter meddelar AA att han inte önskar fortsätta mötet. AA gick därför inte miste om någonting utan valde själv att avstå.

Advokaten BB kommenterade för AA:s räkning yttrandet och uppgav bl.a. följande. Vid mötet presenterade han sig som AA:s rättsliga ombud och klargjorde att syftet med hans deltagande var att redogöra för sin huvudmans inställning i sak och även försöka klargöra vissa omständigheter som omtalats i revisionsrapporten. AA skulle självfallet vara behjälplig vid eventuella frågor från det månghövdade revisorskollegiet. Omgående efter det att han presenterat sig vid mötet framfördes en högljudd och tydlig invändning mot hans deltagande från en av ledamöterna, vilken bifölls av de övriga. Med hänsyn bl.a. till det självklara behovet av sakkunskap och den fullständiga obalansen i meningsutbytet vid mötet ansåg han att det var hans skyldighet som advokat att avråda sin klient från att fortsätta sammanträdet.

I beslut den 17 juni 2004 anförde *JO Berggren* följande.

### Bedömning

Ärendet rör frågan huruvida bestämmelserna i 9 § förvaltningslagen (1986:223) om rätt att anlita ombud och biträde var tillämpliga vid den aktuella handläggningen hos revisorerna. Av remissyttrandet framgår att revisorerna anser att dessa bestämmelser inte var tillämpliga.

Enligt 9 § förvaltningslagen får den som för talan i ett ärende anlita ombud eller biträde. Den som har ombud skall dock medverka personligen, om myndigheten begär det. Visar ett ombud eller biträde oskicklighet eller oförstånd eller är han olämplig på något annat sätt, får myndigheten avvisa honom som ombud eller biträde i ärendet. En myndighets beslut att avvisa ett ombud eller biträde får överklagas särskilt och då i samma ordning som det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet.

Förvaltningslagen innehåller inte någon definition av vad som är ett ”ärende”. I motiven till förvaltningslagen har gjorts en skillnad mellan myndigheters ärendehandläggning och deras faktiska handlande (prop. 1971:30 s. 315). Med ärendehandläggning åsyftas myndigheternas beslutande verksamhet. I den förvaltningsrättsliga litteraturen har uttalats att med handläggning av ett ärende rimligen bör avses en verksamhet som utmynnar i ett uttalande, vilket inte nödvändigtvis behöver ha rättsligt bindande verkan (Strömberg, Allmän

förvaltningsrätt, 22 u. 2003, s. 79). Vidare har anförts att sådan verksamhet som uteslutande gäller råd, upplysningar eller andra oförbindande besked inte utgör myndighetsutövning men ändå kan vara att räkna som handläggning av ärenden. Ytterst får myndigheten ställa frågan om det från rättssäkerhetssynpunkt krävs att förvaltningslagens regler tillämpas i det enskilda fallet (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen, s. 35 f.).

Uttrycket ”den som för talan” i 9 § förvaltningslagen är till sin innebörd vidare än begreppet part. Det omfattar inte bara den som i sin egenskap av part har ett rättsligt intresse i ärendet utan också den som har ett faktiskt (t.ex. ekonomiskt) intresse av sakens utgång (Hellners och Malmqvist, s. 106).

Den aktuella handläggningen vid sammanträdet med revisorerna skedde inom ramen för en av revisorerna företagen granskning enligt 9 kap. 9 § kommunallagen (1991:900). Av denna paragraf framgår bl.a. att revisorerna skall pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om att brott av förmögenhetsrättslig karaktär har förövats skall de anmäla förhållandet till berörd nämnd.

Med hänsyn till den i kommunallagen angivna inriktningen av de kommunala revisorernas granskningsverksamhet måste granskningsärendet hos revisorerna vara att anse som ett ärende enligt förvaltningslagen. Granskningen rörde den interna kontrollen hos Kommunhälsan, en enhet för vilken AA hade haft det administrativa ansvaret. I revisionskontorets utkast till granskningsrapport angavs att granskningen visade många mycket allvarliga brister i fråga om den interna kontrollen och att det även hade framkommit grund för misstanke om brottsliga oegentligheter av AA. Det kan konstateras att AA hade ett tydligt intresse i ärendet. Det är också uppenbart att rättssäkerhetsaspekter gjorde sig starkt gällande i den situation som han befann sig i. AA får därför anses ha fört talan i ärendet i enlighet med 9 § förvaltningslagen.

AA hade således, i motsats till den uppfattning som har präglat handläggningen hos revisorerna, rätt att ha ombud eller biträde vid mötet. Revisorerna har kritiserat biträdets uppträdande vid mötet. Utredningen här ger inte stöd för att det förelegat tillräckliga skäl att avvisa denne. Jag är således kritisk till revisorernas handläggning.

Ärendet avslutas.