

HFD 2018 ref. 23

Om en myndighet, i en fråga som ligger utanför myndighetens beslutskompetens, ger ett ställningstagande en sådan utformning att det får – eller är ägnat att få – faktiska verkningar för någon, uppkommer ett överklagbart beslut som efter överklagande ska undanröjas.

22 § förvaltningslagen (1986:223)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 3 maj 2018 följande dom (mål nr 4538-17).

Bakgrund

Revisorsinspektionen har tillsyn över revisorer och registrerade revisionsbolag. Tillsynen omfattar bl.a. att dessa har tillfredsställande ansvarsförsäkringar.

Efter att Länsförsäkringar AB kommit in med en begäran om godkännande av villkorsändringar i en ansvarsförsäkring för revisorer och revisionsbolag meddelade Revisorsinspektionen ett beslut enligt vilket planerade ändringar inte godkändes. Länsförsäkringar överklagade beslutet och yrkade att villkorsändringarna skulle godkännas.

Förvaltningsrätten avvisade Länsförsäkringars överklagande med hänvisning till att bolaget inte intagit partsställning hos Revisorsinspektionen och inte heller påverkades av beslutet på sådant sätt att det ändå har klagorätt.

Kammarrätten upphävde förvaltningsrättens beslut och återförvisade målet till förvaltningsrätten för vidare handläggning. Kammarrätten ansåg att beslutet att inte godkänna villkoren i ansvarsförsäkringen har sådana faktiska effekter att beslutet är överklagbart. Vidare fann domstolen att Länsförsäkringar har klagorätt eftersom bolaget ansågs ha ett berättigat intresse av utformningen av villkoren.

Yrkanden m.m.

Revisorsinspektionen yrkar att kammarrättens dom ska undanröjas och förvaltningsrättens beslut fastställas. Revisorsinspektionen anför bl.a. följande. Inspektionen saknar rätt att fatta beslut som rör andra än revisorer och revisionsbolag. Det är därför inte möjligt att i förhand godkänna eller underkänna en försäkring. Inspektionens ställningstagande avseende de aktuella villkoren

utgör endast en form av underhandsinformation som saknar faktiska verkningar och är därför inte överklagbart.

Länsförsäkringar anser att överklagandet ska avslås.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

Den fråga Högsta förvaltningsdomstolen först har att ta ställning till är om Revisorsinspektionens ställningstagande är ett överklagbart beslut. Om så är fallet uppkommer frågan vilken prövning en förvaltningsdomstol ska göra efter ett överklagande.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar inledningsvis att Revisorsinspektionen hanterat Länsförsäkringars begäran om godkännande av försäkringsvillkor som ett ärende, vilket utmynnat i ett beslut riktat till Länsförsäkringar. Länsförsäkringar måste därför betraktas som part i ärendet och har därmed klagorätt.

Frågan om Revisorsinspektionens ställningstagande avseende aktuella försäkringsvillkor är ett överklagbart beslut och, om så är fallet, vilken prövning som ska göras av domstol, måste avgöras utifrån de principer som utvecklats i praxis.

Kännetecknande för ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Överklagandinstitutets funktion är att bereda den som berörs av ett besluts verkningar en möjlighet att få beslutet ändrat eller upphävt, eller, med andra ord, att få de oönskade konsekvenserna eliminerade. Av detta följer att i princip endast beslut som har eller är ägnade att få en påvisbar effekt för den som berörs av beslutet tillerkänns överklagbarhet. Avgörande för bedömningen av ett besluts överklagbarhet är alltså beslutets faktiska verkningar för den som berörs av det (se bl.a. RÅ 2004 ref. 8, RÅ 2007 ref. 7 och RÅ 2010 ref. 72).

Frågan om ett beslut är överklagbart eller inte ska alltså avgöras utifrån dess innehåll. Det saknar därmed betydelse hur myndigheten har rubricerat sitt ställningstagande (RÅ 1996 ref. 43, RÅ 2004 ref. 8, RÅ 2007 ref. 7 och HFD 2014 ref. 56).

Då en myndighet inom ramen för sin kompetens, dvs. inom gränserna för sin beslutanderätt enligt tillämplig författningsreglering, avger ett ställningstagande som har sådana faktiska verkningar som nyss sagts uppkommer således ett överklagbart beslut, oavsett hur det har rubricerats. Eftersom myndigheten agerar inom sin kompetens ska en förvaltningsdomstol, efter ett överklagande, pröva målet i sak (se t.ex. RÅ 1996 ref. 43).

Om en myndighets ställningstagande visserligen faller inom dess beslutskompetens men saknar påvisbara faktiska verkningar för den som berörs, uppkommer inte ett överklagbart beslut. Inte heller i denna situation spelar det någon roll om ställningstagandet har rubricerats som beslut eller givits en annan beteckning. Eftersom avgörandet inte är överklagbart brister det i en sakprövningsförutsättning och ett överklagande ska således avvisas (se t.ex. RÅ 1990 ref. 100, HFD 2015 ref. 71 och HFD 2017 ref. 37, jfr även HFD 2012 ref. 10).

Inget hindrar att en myndighet inom sitt verksamhetsområde som en serviceåtgärd ger uttryck för myndighetens uppfattning i skilda frågor, även om myndigheten saknar beslutanderätt i aktuellt avseende. Görs ett sådant ställningstagande i oförbindande former uppkommer inte ett överklagbart beslut, eftersom det då inte har sådana faktiska verkningar som krävs. Ett överklagande av ställningstagandet ska då, i enlighet med vad som angivits ovan, avvisas (jfr RÅ 2010 ref. 29 och RÅ 2010 ref. 72).

Om myndigheten däremot, i en fråga som ligger utanför myndighetens beslutskompetens, ger ett ställningstagande en sådan utformning att det får – eller är ägnat att få – faktiska verkningar för någon, uppkommer ett överklagbart beslut (RÅ 2004 ref. 8 och RÅ 2007 ref. 7). En domstol har vid sin prövning inte längre gående befogenheter än beslutsmyndigheten. Eftersom myndigheten inte haft rätt att fatta beslutet ska det undanröjas.

I förevarande fall har Revisorsinspektionens ställningstagande givits formen av ett beslut och det anges uttryckligen att de ändrade försäkringsvillkoren inte godkänns. Det står klart att ställningstagandet har påtagliga faktiska verkningar för Länsförsäkringar. Beslutet är således överklagbart.

Revisorsinspektionen har i detta avseende agerat utanför sin kompetens. De grundläggande bestämmelserna om revisorer och revisionsbolag samt tillsynen över dessa finns i revisorslagen (2001:883) och i förordningen (1995:665) om revisorer med tillhörande föreskrifter från Revisorsinspektionen. Av regleringen följer att inspektionen kan ingripa mot revisorer och revisionsbolag som inte har ett tillfredsställande försäkringsskydd, men saknar rätt att fatta beslut riktade till försäkringsbolag angående de försäkringar bolagen erbjuder eller avser att tillhandahålla. Eftersom Revisorsinspektionen inte haft rätt att fatta beslutet ska det undanröjas.

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden samt undanröjer Revisorsinspektionens beslut.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden samt undanröjer Revisorsinspektionens beslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Nord, Andersson, Gäverth* och *von Essen*. Föredragande var justitiesekreteraren Johanna Ekbäck.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2016-11-03, Räftegård):

Enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) får ett beslut överklagas av den som beslutet angår om det gått personen ifråga emot. För talerätt fordras att klaganden har ett visst intresse i saken, det vill säga att klaganden är saklegitimerad. Den som har intagit partsställning hos beslutsmyndigheten är saklegitimerad och har rätt att överklaga beslut som är överklagbara. Om en enskild inte anses vara part brukar för talerätt krävas att beslutet antingen rör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen och som är möjligt att beakta vid sakens prövning eller att beslutet påverkar personens rättsliga ställning (se Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen – med kommentarer, tredje upplagan, 2010, s. 286).

Det är enligt gällande rätt ett formellt krav att villkoren i en revisors ansvarsförsäkring är godkända av Revisorsnämnden. Detta följer av 27 § revisorslagen (2001:883) och 7 § Revisorsnämndens föreskrifter (RNFS 2001:2) om villkor för revisorer och registrerade revisionsbolags verksamhet. En revisor som inte tecknat en försäkring med godkända villkor uppfyller inte revisorslagens krav gällande försäkring och kan utsättas för åtgärder från Revisorsnämnden. Det huvudsakliga syftet med kravet på godkänd försäkring är att täcka förmögenhetsskada vid revision (se prop. 2000/01:146 s.78). Det är revisorerna som i första hand bär kostnaderna för försäkringsskyddet.

Enligt förvaltningsrätten har Länsförsäkringar i egenskap av tillhandahållare av försäkringar inte ett sådant intresse i frågan om vilka villkor som en ansvarsförsäkring för revisorer ska innehålla att bolaget kan anses inta ställning som part när Revisorsnämnden fattar beslut om att godkänna försäkringsvillkor. Den omständigheten att det överklagade beslutet i praktiken tillkommit efter en begäran från Länsförsäkringar och att nämnden i beslutet lämnade upplysningar om överklagande medför ingen annan bedömning.

Länsförsäkringar har framhållit att Revisorsnämndens beslut innebär att bolaget inte kan erbjuda en försäkring med vissa villkor till revisorer. Enligt förvaltningsrätten medför detta emellertid inte att Länsförsäkringars intressen eller ställning påverkas på ett sätt som kan ge bolaget talerätt. Det har inte framkommit några andra omständigheter som talar för att beslutet skulle ha sådana verkningar för Länsförsäkringar. Utan att ta ställning till om det överklagade beslutet

över huvud taget kan överklagas, konstaterar förvaltningsrätten mot denna bakgrund att Länsförsäkringar i vart fall saknar talerätt. Bolagets överklagande ska därför avvisas. – Förvaltningsrätten avvisar överklagandet.

Kammarrätten i Stockholm (2017-07-14, *Östman Johansson, Aldestam och Johansson*):

Är beslutet överklagbart?

För att leva upp till tillämpliga bestämmelsers krav ska revisorer och revisionsbolag ha tecknat en ansvarsförsäkring med villkor godkända av Revisorsinspektionen. Av utredningen framgår att Länsförsäkringar AB har inkommit med en begäran om godkännande av villkorsändring i ansvarsförsäkring för revisorer och revisionsbolag.

Eftersom revisorer ska ha en ansvarsförsäkring med godkända villkor, anser kammarrätten att ett besked om att försäkringsvillkor inte godkänns av Revisorsinspektionen i praktiken innebär att försäkringen inte går att sälja till revisorer eller revisionsbolag. Revisorsinspektionens beslut att godkänna eller inte godkänna ändrade villkor för ansvarsförsäkringar har därför sådana faktiska effekter att beslutet är överklagbart.

Har Länsförsäkringar AB rätt att överklaga beslutet?

Kammarrätten anser att Länsförsäkringar AB får anses ha ett berättigat intresse av utformningen av villkoren i bolagets ansvarsförsäkring för revisorer. Med hänsyn till detta och eftersom beslutet har gått Länsförsäkringar AB emot har bolaget rätt att överklaga beslutet.

Kammarrätten anser sammanfattningsvis att Revisorsinspektionens beslut är överklagbart och att Länsförsäkringar AB har rätt att överklaga. Kammarrätten upphäver därmed förvaltningsrättens beslut och återförvisar målet till förvaltningsrätten för vidare handläggning av Länsförsäkringar AB:s överklagande. – Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens beslut och återförvisar målet till förvaltningsrätten för vidare handläggning av Länsförsäkringar AB:s överklagande.