

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
4538-17

meddelad i Stockholm den 3 maj 2018

## **KLAGANDE**

Revisorsinspektionen  
Box 24014  
104 50 Stockholm

## **MOTPART**

Länsförsäkringar AB, 556549-7020

Ombud: Chefsjurist Christina Waering  
Länsförsäkringar AB  
106 50 Stockholm

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Stockholms dom den 14 juli 2017 i mål nr 7644-16

## **SAKEN**

Överklagbarhet

---

## **HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

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

Dok.Id 190295

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls torg 13

**Telefon**  
08-561 676 00  
**E-post:**  
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se  
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00–16:30

**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. Överklagandeinstitutets 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.

Mål nr  
4538-17

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.

\_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Eskil Nord,  
Mari Andersson, Leif Gäverth och Ulrik von Essen.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Johanna Ekbäck.

Mål nr  
4538-17

Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 3 november 2016 i mål nr 12201-16  
Revisorsinspektionens beslut 2016-05-18, dnr 2015-1195