

Skattetjänstemännens tjänstemannaansvar

En rapport om skattetjänstemännens straff-, disciplin- och skadeståndsrättsliga ansvar för handlande i tjänsten mot bakgrund av JO:s och JK:s praxis

INSTITUTET
**Skatter &
Rättssäkerhet**

Skattetjänstemännens tjänstemannaansvar

Institutet
Skatter & Rättssäkerhet
Stockholm december 2011
Tryck: Vitt Grafiska

Skattetjänstemännens tjänstemannaansvar

En rapport om skattetjänstemännens straff-, disciplin- och skadeståndsrättsliga ansvar för handlande i tjänsten mot bakgrund av JO:s och JK:s praxis

Institutet
Skatter & Rättssäkerhet

INNEHÅLL

Förord.....	9
En studie om statens skadeståndsansvar för Skatteverkets verksamhet – Philip Mielnicki	
Sammanfattning.....	12
1 Inledning.....	15
2 Frågeställningar.....	17
3 Skadeståndsgrunder.....	19
3.1 3 kap. 2 § skadeståndslagen: Den allmänna regeln om det allmännas skadeståndsansvar för fel och försummelser vid myndighetsutövning.....	19
3.1.1 Några typiserade fall av fel eller försummelse vid myndighetsutövning.....	21
3.1.2 Felskrivning, felräkning och liknande fel.....	21
3.1.3 Oriktig rättstillämpning: Felaktiga bedömningar i beslut eller domar.....	21
3.1.3.1 Förutsättningarna för "uppenbart oriktig" rättstillämpning.....	25
3.1.3.2 Skatteverkets ansvar för obefogad konkursansökan.....	28
3.1.3.3 Skatteverkets ansvar för felaktig betalningssäkring.....	29
3.1.4 Felaktig bevisvärdering.....	29
3.1.5 Bristfällig utredning.....	30
3.1.6 Underlåtenhet att agera/försummad service.....	30
3.1.7 Långsam handläggning.....	31
3.2 3 kap. 3 § skadeståndslagen: Den särskilda regeln om det allmännas skadeståndsansvar för felaktig rådgivning och information.....	33
3.2.1 Information i samband eller inför ett beslut: Lägre ansvarströskel (enligt 3:2 SkL) istället tillämplig.....	34
3.2.2 Ansvarsavgränsning enligt 3:3 SkL: Kravet på "särskilda skäl".....	35

3.3	Registeransvar: Skadeståndsansvar vid behandling av personuppgifter	36
3.4	EKMR-baserat skadeståndsansvar: Det allmännas skadeståndsansvar baserat på Europakonventionen.....	40
3.4.1	Europakonventionens begränsade tillämplighet på skatterättens område.....	40
3.4.2	Förutsättningarna för EKMR-baserat skadeståndsansvar.....	42
3.4.3	Tredjemansrevision som exempel.....	43
3.4.4	Nytt lagförslag om EKMR och det allmännas skadeståndsansvar	47
3.5	EU-rättsligt skadeståndsansvar enligt Francovich-doktrinen	47
4	Kravet på att skada föreligger – skadebegreppen och bevisning avskada.....	51
4.1	Klassificeringen av skadan.....	51
4.2	Bevisningen.....	53
5	Ansvarsavgränsning.....	55
5.1	Kausalitet.....	55
5.1.1	Oriktig rättstillämpning som exempel.....	56
5.2	Adekvanskravet.....	57
5.3	Den ersättningsberättigade kretsen.....	58
5.3.1	Normskyddet.....	58
5.3.2	Tredjemansskador.....	59
6	Skadeståndets jämkning eller bortfallande – Medvållande samt förpliktelsen att begränsa sin skada.....	60
6.1	Allmänt om medvållande.....	60
6.1.1	Jämkning av skadestånd p.g.a. underlåtenhet att överklaga eller annan passivitet vid felaktiga beslut	61
6.1.2	Andra fall av medvållande	61
6.2	Skadelidandens plikt att begränsa sin skada.....	62
7	Handläggningen av skadeståndsanspråk – Att föra talan om skadeståndsanspråk mot staten och Skatteverket	64
8	Den skadeståndsrättsliga regleringens ändamålsenlighet: Synpunkter de lege ferenda.....	65

Det straff- och disciplinrättsliga ansvaret för Skatteverkets tjänstemän vid felaktig eller bristande ärendehandläggning – Johan Boucht

Sammanfattning.....	70
1 Inledning.....	72
2 Tjänsteansvarsregleringens huvuddrag enligt gällande svensk rätt.....	73
2.1 Inledning.....	73
2.2 Straffrättsligt tjänsteansvar enligt BrB 20:1.....	73
2.2.1 Allmänt.....	73
2.2.2 Krav på myndighetsutövning.....	74
2.2.3 Allvarligare än ringa gärning.....	77
2.2.4 Uppsåt eller oaktsamhet.....	79
2.2.5 Subsidiaritetsklausulen.....	80
2.2.6 JO:s och JK:s behörighet att väcka av talan.....	81
2.3 Disciplinärt ansvar enligt LOA 14 §.....	82
2.3.1 Allmänt om disciplinansvaret.....	82
2.3.2 Krav på skuld och allvarligare än ringa gärning.....	84
2.3.3 Subsidiaritetsklausulen.....	86
2.4 Avskedande enligt LAS 18 §.....	88
3 De straff- och disciplinrättsliga sanktionemekanismerna i förhållande till Skatteverkets tjänstemän.....	91
3.1 Tillämpningen av reglerna i praktiken.....	91
3.2 Synpunkter de lege ferenda.....	97
Förkortningar.....	99
Åberopad litteratur.....	100

FÖRORD

Skatteverkets tjänstemän kan åläggas såväl straff- och disciplinrättsligt som skadeståndsrättsligt ansvar för felaktig och försumlig handläggning av skatteärenden och för andra åsidosättanden av skyldigheter i anställningen. JO och JK har befogenhet att inleda förundersökning om tjänstefel samt inleda process om disciplinpåföljd. I skadeståndsmål mot staten är JK statens företrädare.

Institutet Skatter & Rättssäkerhet (ISR) har genomfört en utredning av skattetjänstemännens tjänstemannaansvar med JK:s och JO:s beslut under tio år som grund (utredningen). Syftet med utredningen är att få en systematiserad analys av straff-, disciplin- och skadeståndsrättsliga regler på det aktuella området.

Philip Mielnicki, doktorand i civilrätt vid Stockholms universitet, och Johan Boucht, jur. dr. vid Universitetet i Bergen, har anlitats i syfte att analysera tjänstemannaansvaret ur ett skadeståndsrättsligt respektive straff- och disciplinrättsligt perspektiv.

Mielnicki har framfört sina slutsatser i rapporten ”En studie om statens skadeståndsansvar för Skatteverkets verksamhet”. Bouchts slutsatser är redovisade i rapporten ”Det straff- och disciplinrättsliga ansvaret för Skatteverkets tjänstemän vid felaktig eller bristande ärendehandläggning”. Som underlag för respektive rapport har författarna genom ISR:s försorg tillställts en systematiserad sammanställning och genomgång av JO- och JK-beslut på skatteområdet från de senaste tio åren. Författarna har vidare kompletterat underlaget med de författningsbestämmelser och förarbeten samt den praxis och doktrin som är relevant avseende respektive rättsområde.

Genomgången och analysen av de JO- och JK-beslut som använts i utredningen har lett till att gällande rättsläge på området väsentligen kunnat belysas och klarläggas. Vidare har fokus lagts på ett perspektiv de *lege ferenda*. I denna del har frågan om den befintliga regleringen av tjänstemannansvaret för skattetjänstemän kan anses ändamålsenlig varit den naturliga utgångspunkten.

Den slutsats som kan dras av den straff- och disciplinrättsliga analys som gjorts är att regelverket på det stora hela fungerar tillfredsställande. Ett antal problemområden och synpunkter på förändringar som anses påkallade har dock adresserats.

Såvitt gäller det skadeståndsrättsliga ansvaret för skattetjänstemän har Europakonventionens inflytande på skadeståndsrättens område bedömts föranleda flera komplexa frågor, Mielnicki s. 65 f. De rättsliga förutsättningarna för statens skadeståndsansvar när beslut eller dom påstås stå i strid med Europakonventionen anses oklara.

Vidare har förslaget att skadeståndsansvar ska utebli om den enskilde förhåller sig passiv genom att inte försöka få till stånd en ändring av ett felaktigt beslut, SOU 2010:87, konstaterats vara en sträng och skadeståndsrättsligt ovanlig konstruktion, Mielnicki s. 67. Slutligen förutspås att EU:s rättighetsstadga, parallellt med Europakonventionen, kommer att förstärka det skadeståndsrättsliga skyddet vid statens överträdelse av enskildas rättigheter i skatteärenden, Mielnicki s. 68.

Bland annat har möjligheten att utöka regelverkets tillgänglighet för de enskilda, särskilt såvitt avser det disciplinrättsliga sanktionssystemet, förespråkats, Boucht s. 97-98. Spörsmålet angående skattetjänstemännens befogenheter enligt det skatterättsliga regelverket och huruvida dessa är tillräckligt precisa har bedömts vara principiellt viktigt och i behov av ytterligare utredning, Boucht s. 98.

Stockholm i november 2011

Börje Leidhammar, Ordförande, Institutet Skatter & Rättssäkerhet

En studie om statens skadeståndsansvar för Skatteverkets verksamhet

Philip Mielnicki*

* Doktorand i civilrätt, Stockholm Centre for Commercial Law,
Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet.

SAMMANFATTNING

I rapporten presenteras det skadeståndsrättsliga skyddet mot statens – genom framförallt Skatteverkets – försummelser och överträdelse som orsakar enskilda (såväl privatpersoner som företag) skada. De olika typer av fall som kan tänkas uppkomma har identifierats samt relaterats till hur skadeståndsansvaret kvalificeras. En grundläggande genomgång av den skadeståndsrättsliga bedömningens ordning presenteras tillika. Av det senare bör framhävas att *ansvarsgrunden* – huruvida oaktsamt handlande eller regelöverträdelse föreligger – måste följas av en bedömning om *ansvarsavgränsningens* villkor – särskilt adekvat kausalitet och normskydd – är uppfyllda.

Utifrån ärenden hos JK och JO från de senaste tio åren samt rättspraxis kan några typer av fall av relevans för Skatteverkets ansvar särskilt lyftas fram.

En fallgrupp som föranleder ett mycket kvalificerat krav för att skadeståndsansvar ska inträda, är sådana där den enskilde gör gällande att en förvaltningsmyndighet eller domstol (t.ex. Skatteverket eller en förvaltningsdomstol) har baserat ett beslut eller annan åtgärd på felaktiga rättsliga grunder vid sin tolkning eller avvägning, dvs. *felaktig rättstillämpning*. Detta kan gälla såväl materiella som processuella regler. Ett krav på uppenbart oriktig rättstillämpning uppställs för att en ansvarsgrunde försumelse ska föreligga enligt skadeståndslagen, vilket är ett mycket strängt krav som i rättspraxis flera gånger aktualiserats men sällan föranlett ansvar för staten. En rättstillämpning som utgör en kränkning av en rättighet enligt Europakonventionen innebär dock att även en skadeståndsgrundande ansvarsgrund föreligger (utan något krav på "uppenbart oriktig"). Fallgruppen är generellt svår att vinna framgång med. Fråga är trots allt om en prövning i allmän domstol av huruvida de förvaltningsrättsliga instan-

serna – eller allmänna domstolsinstanserna för den delen i fall som inte är av skatterättslig art – begått ett så allvarligt rättstillämpningsfel att det är skadeståndsrättsligt skyddat. Men dessa typer av fall om felaktig rättstillämpning har likväl ägnats mycket uppmärksamhet av såväl HD som JK och får således anses som en viktig ansvarsgrund i allvarliga fall, så även när det gäller den skatterättsliga rättstillämpningen.

Skadeståndsrättsliga frågeställningar om felaktig rättstillämpning kan därtill inrymma en konstitutionell och skadeståndsrättslig komplikation i vissa fall. Detta sammanhänger med att ett påstående om att rättstillämpningen varit felaktig i vissa fall kan tolkas som ett påstående om fel av lagstiftaren. Komplikationen är särskilt aktuell när påstående sker om att myndigheter och domstolar fattat beslut som står i strid med Europakonventionen, i synnerhet när dessa motiverat sina beslut genom att hänvisa till en specifik lagstiftning som antas vara förenlig med Europakonventionen, som t.ex. i fall rörande skattetillägg och tredjemansrevision. Det är tydligt att staten varken kan freda sig mot en skadeståndstalan om att lagstiftaren eller rättstillämparen handlat i strid med Europakonventionen. Däremot är det oklart hur pass kvalificerat skadeståndsansvaret för staten i detta gränsland är.

En annan, mycket vanligt förekommande, typ av brist i handläggningen är *långsam handläggning* av ärenden. Handläggning av obligatorisk omprövning av beslut som överklagats, kan särskilt omnämnas som ett problemområde. I flera fall överstiger handläggningstiden de krav på skyndsamhet som förvaltningslagen och taxeringslagen uppställer. Sådana fall kan aktualisera ett skadeståndsrättsligt skydd enligt skadeståndslagen, alltså även utan tillämpning art. 6 Europakonventionen vilken i flera skatterättsliga sammanhang inte är tillämplig om inte fråga är om en brottsanklagelse (såsom skattetillägg). Utan Europakonventionen kan dock inte ideellt skadestånd utgå.

Som särskilt nydanande områden, bör det allmänna *skadeståndsansvar* baserat på *Europakonventionen respektive EU-rätten* lyftas fram. Här har Högsta domstolen genom flera avgöranden under det senaste decenniet gradvis

utvecklat grunderna för (särskilt) Europakonventionens plats i det skadeståndsrättsliga systemet. Området har varit nytt territorium för svensk skadeståndsrätt, varför Justitiekanslern synes ha intagit rollen som den återhållsamme vakaren över dammluckan till en ökning av skadeståndskrav. Detta är kanske inte så märkligt. Högsta domstolen har dock varit progressiv. Samtidigt har farhågorna eller förhoppningarna om dramatiskt större skadeståndsnivåer uteblivit. Men den rättighetsbaserade skadeståndsrätten är här för att stanna och en fortsatt utveckling är att vänta.

1 INLEDNING

Denna rapport har framställts på uppdrag av Institutet för Skatter och Rättssäkerhet (ISR). Till underlag för uppdraget har en sammanställning av beslut från Justitiekanslern (JK) och Riksdagens ombudsmän (JO) från de senaste tio åren tagits fram genom ISR:s försorg. Rapporten förhåller sig till dessa och andra beslut, tillsammans med domstolspraxis och doktrin. Denna framställning syftar till att ge en överblick av de skadeståndsrättsliga förutsättningarna och problemställningarna på det aktuella området, som kan ligga till grund för en fortsatt diskussion.

I rapporten behandlas Skatteverkets ämbetsmannaansvar ur ett skadeståndsrättsligt perspektiv. Egentligen är det fråga om statens skadeståndsansvar för den statliga förvaltningsmyndigheten Skatteverket. Och det är fråga om statens ansvar för fel och försummelser som tjänstemän begår vid myndighetsutövning, inte ett personligt ämbetsmannaansvar så länge fråga är om en handling eller underlåtenhet inom ramen för maktutövningen.

Den allmänna grunden för en skadeståndstalan mot staten är särskilt stadgad i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). Därtill kommer ytterligare några viktiga skadeståndsgrunder som enskilda¹ (fysiska och juridiska personer) kan åberopa mot staten för Skatteverkets rättsstridiga handlingar (för att använda ett vidare begrepp än försummelse). Under senare år har betydelsen av Europakonventionen samt EU-rätten kommit att få en mycket central roll vad gäller det allmännas skadeståndsansvar för handlingar och underlåtenhet som står i strid med dessa rättighetskomplex, inte minst vid överträdelser som är sprungna ur skatterättens område. Slutligen

¹ Med "enskilda" avses här såväl fysiska som juridiska personer om inget annat anges.

har staten ett skadeståndsansvar för integritetskränkningar orsakade genom bristande personuppgiftsskydd vid hanteringen av register eller liknande.

Här följer en inventering av de skadeståndsrättsliga verktygen som aktualiseras vid fel och brister av Skatteverkets hantering samt en genomlysning av de olika typer av praktiska fall som kan föranleda en skadeståndsrättslig prövning och – för de framgångsrika enskilda rättssubjekten – en skadeståndsansättning som kompensation och upprättelse.

2 FRÅGESTÄLLNINGAR

Kort uttryckt behandlas i denna rapport frågan om *när skadestånd kan utgå för fel och brister genom vilka Skatteverket orsakat skada eller förlust*.

För detta ändamål presenteras de relevanta *skadeståndsrättsliga grunderna* som kan aktualiseras för att rikta skadeståndsansvar mot staten i dessa fall.

Vidare görs en genomgång av vilka *typer av fall* med skadeståndskrav mot Skatteverkets fel och brister som förekommer. Med hänsyn till att Justitiekanslern behandlar den största massan av skadeståndskrav som riktas mot staten,² görs en genomlysning av de skadeståndskrav som behandlats av kanslern vilka föranletts av fel och brister som Skatteverket påstått ha ansvarat för. JK:s praxis anses generellt vara tillförlitlig, i den bemärkelsen att kanslern synes göra opartiska och rättsenliga bedömningar.³ Samtidigt är det viktigt att understryka att kanslerns inflytande på skadeståndsrätten i slutändan har sina begränsningar. Detta föranleds inte endast av att JK är statens företrädare i skadeståndsmål mot staten. Som rättskälla är naturligtvis kanslerns praxis underställd domstolarnas rättspraxis, vilken blivit betydande under de senaste två decennierna med JK som svarandeombud.

² För att sätta JK:s skadereglering i perspektiv, kan noteras att under år 2010 fick JK in 1 229 ärenden och avgjorde 1 442 ärenden om skadeståndskrav mot staten (som inte hänförde sig till frihetsberövanden). Under samma år väckte 23 personer talan vid allmän domstol i sådana ärenden, vilka tidigare behandlats av JK. Därtill kom 10 personer som väckte skadeståndstalan mot staten utan att tidigare ha väckt ett ärende om ersättning hos JK. (Justitiekanslerns årsredovisning 2010, <www.jk.se>.)

³ Bengtsson/Strömbäck, Skadeståndslagen – En kommentar, 4 uppl., Stockholm 2011, s. 97 f.

JK:s praxis kan således inte tas till intäkt för ett slutgiltigt lackmustest av potentialen för skadeståndskrav som avser Skatteverkets verksamhet, men väl ge en god karta för vilka typer av skadeståndskrav som mer eller mindre ofta uppkommer. Härtill kommer en genomlysning av JO:s granskande verksamhet, som även den naturligen i stor grad behandlar fel och brister i Skatteverkets verksamhet. Vissa av dessa JO-beslut, tar upp fall som helt skulle sakna skadeståndsrättslig relevans då de avser förvaltningsrättslig god ordning som inte föranlett en enskild rättsförlust eller skada. Några andra av dessa JO-beslut kan belysa eller ytterligare förstärka bilden av omfattningen av vissa typer av fall som kan ha en skadeståndsrättslig potential (t.ex. långsam handläggning).⁴

De rättsliga förutsättningarna för skadeståndskraven måste naturligtvis i slutändan sökas i Högsta domstolens praxis (tillsammans med doktrin och förarbeten). Utvecklingstendenser och skadeståndsgrundernas ändamålsenlighet utvärderas även.

Vidare studeras de olika *skadetyperna* (t.ex. inkomstförlust vid ren förmögenhetsskada och kränkningsersättning vid integritetskränkande ingrepp) och skadeståndsförutsättningarna för dessa. Därtill kommer de i övrigt *ansvarsavgränsande* elementen inom skadeståndsrätten (särskilt adekvat kausalitet, normskydd och skyldigheten att begränsa sin skada).

Rapporten avslutas med överväganden kring den skadeståndsrättsliga *regleringens ändamålsenlighet* samt några problemställningar som det skadeståndsrättsliga skyddet på det aktuella området står inför i framtiden.

⁴ Eftersom JO aldrig beslutar om någon ersättning för enskilda, utan oftast endast utfärdar kritik och ger vägledning för myndigheternas rättstillämpning. I mycket graverande fall kan JO överlämna ärendet till peronalansvarsnämnd för ev. disciplinåtgärd för en tjänsteman, eller själv väcka åtal mot en tjänsteman.

3 SKADESTÅNDSGRUNDER

Här följer en genomgång av de möjliga skadeståndsgrunderna som enskilda rättssubjekt kan tillgripa vid Skatteverkets fel och förbiseenden med belysande exempel från framförallt Justitiekanslerns skadereglerande praxis, samt domstolspraxis. För att skadeståndsansvar ska inträda räcker det dock inte med att en av skadeståndsgrunderna här i kap. 3 föreligger, utan skadeståndskravet måste även rymmas inom ramen för ansvarsavgränsningen och övriga förutsättningar (se kap. 4-6).

3.1 3 KAP. 2 § SKADESTÅNDSLAGEN: DEN ALLMÄNNA REGELN OM DET ALLMÄNNAS SKADESTÅNDSANSVAR FÖR FEL OCH FÖRSUMMELSER VID MYNDIGHETSUTÖVNING

Till att börja finns den allmänna regeln om det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (SkL). Enligt denna skadeståndgrund ska staten ersätta personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada (utan krav på att brott förekommit) samt kränkning (såsom följer av 2 kap. 3 § SkL), som vållats genom *fel eller försummelse vid myndighetsutövning*.

Lokutionen "vid myndighetsutövning". Rekvisitet innebär att skadeståndsansvaret enligt denna regel är begränsat till handlande eller underlåtenhet som har ett nära samband med myndighetsutövning. Typiskt sett innefattar detta myndigheters beslut och åtgärder som har direkta rättsverkningar för enskilda rättssubjekt. I övriga fall får beaktas om agerandet från Skatteverket har ett nära samband med myndighetsutövning mot rättssubjektet i fråga (ett beslut är nära förestående eller kommer säkerligen att riktas mot den enskilde, som t.ex. vid skattedeklaration) samt om agerandet innebär rättsverkningar som ofta är förknippade med det allmännas tvångsmakt.

Problemen med den något tekniskt komplicerade avgränsningen av detta rekvisit har minskat i flera avseende under senare år. Till att börja med föranleds detta av införandet av en särskild regel om ansvar för myndigheters felaktiga information och råd utan kravet på "vid myndighetsutövning" (se 3.2 nedan). Vidare saknas ett krav på att statens underlåtenhet eller handlande måste skett vid myndighetsutövning för att skadeståndsansvar baserat på EU-rätten eller Europakonventionen ska inträda (se 3.4 och 3.5 nedan).

Fel eller försummelse. Kravet på "fel eller försummelse" från statens sida utgör ett oaktsamhetskrav. Det skiljer sig dock något från den allmänna culpabedömningen inom skadeståndsrätten genom att det brukar betecknas som ett mer objektifierat ansvar. Mer konkret innebär detta att oaktsamhet inte måste kunna tillskrivas någon enskild tjänstemans handlande eller underlåtenhet (anonyma fel) och några individuella förhållanden på tjänstemännens sida beaktas överhuvudtaget inte i culpabedömningen. Vidare kan oaktsamhet konstateras p.g.a. det samlade agerandet av flera olika tjänstemän eller myndigheter (kumulerade fel).⁵ Bedömning av vilket aktsamhetskrav som kan ställas på myndigheten kan ofta härledas från olika författningar som uttrycker myndighetens skyldigheter och förfaranden. I övrigt får culpabedömning basera sig på de riskavvägningar som generellt gäller med beaktande av vad som står på spel och vad som kan krävas av myndigheten. Varje överträdelse av myndigheters skyldigheter enligt lagar och föreskrifter föranleder dock inte skadeståndsansvar, utan kan endast eventuellt innebära att myndigheten förfarit oaktsamt. Regelöverträdelsen varpå skadeståndskravet eventuellt baserar sig på måste även rymmas inom den s.k. skyddsnormen eller annorlunda, den måste skydda ett skadeståndsrättsligt intresse (se vidare 5.3.1).

⁵ Bengtsson, *Det allmännas ansvar*, 2 uppl., Stockholm 1996, s. 57 ff.

3.1.1 Några typiserade fall av fel eller försummelse vid myndighetsutövning

Här följer en inventering av olika typer av fall som föranleder den allmänna bestämmelsens (3 kap. 2 § skadeståndslagen) tillämpning som är av relevans för Skatteverkets verksamhet. Indelningen är inte endast tematisk utan kvalificerar även ansvaret på olika sätt, särskilt hur strängt ansvaret för staten är.

3.1.2 Felskrivning, felräkning och liknande fel

Sådana fel är vanligtvis uppenbara fall av oaktsamhet från myndighetens sida om ett sådant fel innebär en risk för en inte obetydlig skada för den enskilde. Felaktig registrering i t.ex. folkbokföring bedöms dock enligt personuppgiftslagen, där fråga istället är om registerföringen av uppgift blivit felaktig (9 §). I Skatteverkets verksamhet kan detta, förutom fall av en tjänstemans eller ett systems felskrivning eller felberäkning, innefatta fall om felaktiga registreringar och avregistreringar i olika system som orsakar ekonomisk skada eller ideell skada (i form av kränkningar av den personliga integriteten) för privatpersoner eller företag (se vidare 3.3 nedan).

Exempel: Ett skattekontor avregistrerade ett bolag, på grund av ett förbiseende, från mervärdesskatteredovisningen och som arbetsgivare i dåvarande skattemyndigheternas datasystem. Fel eller försummelse ansågs föreligga. (JK:s beslut 2006-10-30, dnr 1425-05-42)

3.1.3 Oriktig rättstillämpning: Felaktiga bedömningar i beslut eller domar

Vid myndigheters och domstolars myndighetsutövning kan den enskilde framställa ett skadeståndsanspråk som föranleds av att denne menar att felaktig rättstillämpning förekommit i beslut eller dom som har meddelats. Fråga är alltså om ett skadeståndsrättsligt anspråk som förs efter att den ursprungliga saken har prövats. Med hänsyn till processordningen kan av naturliga skäl en förnyad materiell prövning genom en skadeståndsprocess ofta inte leda till framgång. Men en differentiering avseende de rättsliga fel som kan förekomma i myndigheters och domstolars beslut kan göras, där skadeståndsansvaret är mer eller mindre kvalificerat.

Statens skadeståndsansvar för felaktig rättstillämpning kan till att börja med delas in i *materiella* och *formella* fel.⁶

De materiella felen kan delas in i:

- a) *Förbiseende av klara regler eller tydligt prejudikat* varpå beslut eller dom grundar sig på (t.ex. skattebeslut grundat på felaktig lagregel eller förbiseende av ett vägledande avgörande från HFD).⁷

- b) *Materiella bedömningsfel* som innefattar en rättslig (eller bevismässig) bedömning av (t.ex. skatterättsliga eller civilrättsliga regler och principer) vilken involverat ett visst skön som föranleds av att frågan kan bedömas något olika. Fråga är inte i dessa fall om rena förbiseenden av lagregler eller prejudikat eller doktrin. Istället är det fråga om felaktiga tolkningar av regler, rättsfall, förarbeten eller allmänna rättsgrundsatser.

De formella felen kan delas in i:

- c) *Felaktig handläggning* enligt klara processrättsliga eller förvaltningsrättsliga rutinregler (t.ex. delgivning i strid med delgivningsreglerna, tappa bort ärende genom underlåten diarieföring,⁸ bristfällig dokumentation,⁹ förbiseende av frister).¹⁰

⁶ Se Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning I, Lund 1976, s. 230 ff.; Bengtsson, Det allmännas ansvar, s. 73 ff.; Bengtsson/Strömbäck, Skadeståndslagen, s. 108 ff.; H. Andersson, Uppenbarhetsrekvisitet vid skadeståndsgrundande rättstillämpningsfel, InfoTorg 2010-12-02; dens. Skadestånd vid fel i rättsväsendet, InfoTorg 2011-07-29.

⁷ Jfr NJA 1994 s. 194 (ej oaktsamhet då hovrätt medvetet frångått ett prejudikat med en motivering).

⁸ JO:s beslut 2006-01-10, dnr 2043-2004; JO:s beslut 2007-10-22, dnr 4113-2006.

⁹ Angående dokumentationsskyldigheten enligt 15 § FL, se JO:s beslut 2008-07-04, dnr 5681-2006, 4782-2007.

¹⁰ JK har regelmässigt funnit att sådana processuella fel, som att t.ex. domstol inte iakttar tvingande forumregler, är skadeståndsgrundande (JK:s beslut 2005-03-23, dnr 2589-04-40; beslut 2007-11-21, dnr 4293-06-40 och 4839-06-40).

d) Felaktig bedömning av handläggningsregler med visst utrymme för bedömning från fall till fall (t.ex. fråga om vem som har rätt att yttra sig i visst ärende¹¹, eller när¹² eller till vem ett ärende ska kommuniceras¹³).

När det kommer till de mer klara fallen av övertramp eller förbiseenden av typen *a)* eller *c)*, är statens ansvar mycket strängt och torde ofta innebära att fel eller försummelse kan konstateras enligt 3 kap. 2 § SkL.

Exempel: Skatteverket fattade ett felaktigt taxeringsbeslut om återföring av kapitalvinst efter försäljning av fastighet, genom att underlåta att kvotera kapitalvinsten enligt gällande regler. Fel eller försummelse förelåg därmed. (*JK:s beslut 2009-03-05, dnr 7793-08-40*)

Annars gäller – för typfallen *b)* och *d)* – det särskilda culpaansvaret varmed rättstillämpningen måste ha varit *uppenbart oriktig*. Fråga är alltså om alla fall som på något sätt innefattar en rättslig tolkning, bedömning eller avvägning där det finns ett visst utrymme för olika utfall. I dessa fall kan

¹¹ NJA 2010 s. 112 (att enskild sakägare ej givits tillfälle att yttra sig i bygglovsärende utgjorde inte en uppenbart oriktig rättstillämpning som innebär fel eller försummelse).

¹² Jfr JO:s beslut 2010-06-11, dnr 3460-2009 (Skatteverket kom på att det hade glömt att kommunicera samtliga uppgifter till den enskilde enligt 17 § FL efter att beslutet fattats och överklagats. Verket sökte läka denna brist genom att komma med ett nytt beslut med stöd av omprövningsregeln 27 § FL. Detta var en felaktig tillämpning av bestämmelsen. Istället borde verket ha överlämnat överklaganden till förvaltningsrätten som sedan hade att upphäva beslutet och återförvisa det till Skatteverket.) Se även om partsinsyn och skattskyldigs rätt att yttra sig enligt 3 kap. 2 § taxeringslagen samt 17 § FL, JO:s beslut 2009-06-29, dnr 2337-2008.

¹³ NJA 2007 s. 862 (Ej fel eller försummelse från Regeringsrättens sida att underlåta att kommunicera en sakägares ansökan om rättsprövning till företag som erhållit tillstånd för bergtäkt vilket kom att upphävas efter rättsprövningen, även om HD gjorde den förvaltningsrättsliga bedömningen att kommunikering borde ha skett. Uppfattningarna ”kunde växla i sådan fråga”, enligt HD, varför regeringsrättens bedömning inte kunde betecknas som uppenbart oriktig. Även fråga om intresset av att få meddelande om själva ansökan om rättsprövning i sig utgjorde ett skyddat intresse för bergtäktsbolagen, med beaktande av art. 6 EKMR.)

enskilda generellt inte skadeståndsvägen få beslut eller domar överprövade som myndigheterna eller domstolarna redan fattat i saken. Det krävs att rättstillämpning varit förfelad till en högre grad samt att felet har en viss kvalitet och betydelse för den enskilda. (Se nedan om rekvisitet uppenbart oriktig.)

Ibland är det möjligt att ett agerande eller underlåtenhet från myndighetens sida synes vara ett rent förbiseende av ett tydligt formellt åliggande, som att t.ex. kommunicera handlingar till en part.¹⁴ Men vid en närmare granskning kan förbiseendet istället vara en mer kvalificerad tolkningsfråga, varmed fråga istället är om den mer tveksamma situation *d)* eller *b)* (enligt ovan) som mer sällan föranleder ansvar då det inte är att betrakta som ett uppenbart oriktigt fel. Detta innebär att processuella frågor som inrymmer en särskild juridisk bedömning (tolkning), såsom t.ex. tillåtligheten av ändring av talan, och som bedömts felaktigt måste utgöra uppenbart oriktiga bedömningar för att föranleda ansvar. Det är inte ens självklart att alla fall av grova rättegångsfel (domvilla) kan klassificeras som uppenbart oriktiga.¹⁵ Felaktiga tillämpningar av klara och uttryckliga processuella regler är dock av typen *c)* (enligt ovan), som t.ex. förbiseende av tvingande forumregler.¹⁶

Om en kränkning av en rättighet enligt Europakonventionen kan konstateras, anses kravet på ”uppenbart oriktigt” fel ej behöva tillämpas.¹⁷ Rättighetskränkningen kan sägas utgöra en tillräcklig kvalificering av ansvarsgrunden, varför någon särskild culpabedömning därutöver inte kan krävas (se vidare 3.4 om EKMR-baserad skadeståndgrund).

¹⁴ Se NJA 2010 s. 112.

¹⁵ Se JK:s beslut 2008-10-30, dnr 1382-07-40 (fråga om felaktig tillämpning av RB 13:3 som var av viss bedömningskaraktär, men där ersättning ändå utgick).

¹⁶ Se JK:s beslut 2005-10-13, dnr 3893-04-40.

¹⁷ NJA 2005 s. 462, NJA 2007 s. 862, NJA 2010 s. 112.

3.1.3.1 Förutsättningarna för ”uppenbart oriktig” rättstillämpning

Hur kan culpabedömningen beskrivas för att detta rekvisit ska vara uppfyllt?

Ett tydligt fall där en domstols rättstillämpning är skadeståndsgrundande såsom uppenbart oriktig, är *om den enskilde erhållit resning* i den ursprungliga saken. För dessa fall har HD fastslagit en huvudregel om att när resning beviljats på den grunden att domstols rättstillämpning uppenbart strider mot lag, så är domstolens bedömning även att betrakta som så uppenbart oriktig att fel eller försummelse föreligger.¹⁸

I övrigt finns ett litet men begränsat utrymme för att söka kvalificera en felaktig rättstillämpning (av typen som inrymmer bedömningsfel enligt *b*) och *d*) ovan) som uppenbart oriktig. Rättspraxis har varit mycket restriktiv i detta avseende.¹⁹ Ett nytt fall från HD ger dock viss vägledning för när en uppenbart oriktig rättstillämpning kan föreligga.²⁰ För att *uppenbart oriktig rättstillämpning* ska anses vara för handen, ska fråga vara om:²¹

- i) en klar avvikelse,
- ii) som fått direkt betydelse för utgången, vilken
- iii) fått ingripande konsekvenser för den enskilde.

¹⁸ NJA 2010 s. 577 (det fanns enligt HD inte utrymme för den lagtolkning som hovrätten gjort av en straffbestämmelse). Jfr Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning I, s. 242.

¹⁹ Se NJA 2007 s. 862 med hänvisningar.

²⁰ NJA 2011 s. 411 (hovrätten fastställde konkursbeslut utan att som i vanlig ordning göra en självständig prövning av förutsättningarna för konkursbeslut, nämligen obestånd och i sin tur föreliggande skulder. Konkursen föranleddes av omfattande skatteskulder som uppstått efter att Skatteverket skönstaxerat den skattskyldige genom beslut som gått den enskilde emot. Konkurs utfärdades innan skattebeslutet vunnit laga kraft, utan en självständig prövning av fordran i hovrätten. Den enskilde vann sedermera skatteprocessen och konkursbeslutet kunde upphävas genom resning fem år senare. Fråga i referatet om hovrättens oriktiga rättstillämpning när konkursbeslutet fastställdes).

²¹ Se även H. Andersson, Skadestånd vid fel i rättsväsendet, InfoTorg 2011-07-29, som utmålar rekvisiten klarhetsrelevans, resultatrelevans, inverkansrelevans.

Den svåraste frågan att avgöra är å ena sidan *hur pass stor avvikelser från gällande rätt som måste ha förekommit* och å andra sidan *hur stor marginal myndigheten eller domstolen har haft*.²²

I de kvalificerade bedömningsfallen (b eller d) är det ofta fråga om en svårtolkad regel eller princip – skriven eller oskriven – som myndigheten eller domstolen har haft att ta ställning till. Att det felaktigt grundade beslutet sedan har ändrats i högre instans genom överklagande eller rättsprövning, kan vid skadeståndsanspråkets prövning tydligare ådagalägga hur pass allvarlig avvikelser var, även om detta inte är någon förutsättning för en sådan skadeståndstalan.

Fråga måste vara om ett *klart åsidosättande* av gällande regler eller en tolkning som är alltför långtgående, bl.a. med hänsyn till lagtext och förarbeten.²³ I det sammanhanget är det dock avgörande vari tolkningssvårigheten ligger liksom hur stort bedömningsutrymme är. Att göra extensiva *tolkningar* av rättstekniska begrepp torde mer sällan vara acceptabelt. Bedömningar som t.ex. föranleds av ett skälighetsrekvisit i lagstiftningen förutsätter dock en mer *skönsmässig bedömning* varvid det krävs en ”allvarlig felbedömning” eller att skälen för bedömningen framstår som ogrundade.²⁴

²² Se NJA 2010 s. 27.

²³ Jfr JK:s beslut 2002-03-25, dnr 3816-00-40, Vägverkets tolkning, av visserligen svårtolkade regler i körkortslagstiftningen, innebar att man ansågs ha ”klart åsidosatt de regler som gäller”. Rättstillämpningen ansågs falla utanför den kompetens som verket har för att göra olika bedömningar. JK fäste även vikt vid de *påtagliga negativa konsekvenserna* som beslutet fått för den enskilde som var taxichaufför (jfr rekvisitet iii). Jfr även JK:s beslut 2006-07-21, dnr 4275-05-40 om Försäkringskassans ”*alltför långtgående tolkning*” som innebar en ”påtaglig felbedömning” med hänsyn till det aktuella lagrummet och dess förarbeten.

²⁴ Jfr NJA 2010 s. 27 där fråga var om kommuns bedömning om förutsättningar för förköp förelåg, varför lagstiftningen bl.a. föreskrev en skälighetsbedömning för om ett förköp är lämpligt med flera bedömningskriterier. Detta innebar dock en tämligen kasuistisk skönsmässig bedömning. Skadeståndsansvar förelåg inte enligt HD. Se även Bengtsson, Det allmännas ansvar, s. 85 f.

Vidare torde *förvaltningsmyndigheter (såsom Skatteverket) och underrätterna* – till skillnad från överrätterna – åtnjuta ett mer begränsat utrymme för tolkningar i fall där förarbeten eller praxis inte ger utrymme för en tidigare inte känd tolkning.²⁵ Detta torde även gälla i fall där t.ex. Skatteverket gjort en medveten och utförlig motivering för hur man kommit fram till den gjorda tolkningen, vilket i sig i vissa fall kan tala emot skadeståndsskyldighet.²⁶

För att ytterligare närma sig konturerna av denna bedömning, kan två fall från Högsta domstolen jämföras. *Det första fallet*²⁷ är av typen *d)* som inrymmer ett bedömningsfel (ej endast förbiseende) av en processuell regel, där skadestånd nekades.

Regeringsrätten underlät att kommunicera en sakägares ansökan om rättsprövning till företaget vars tillståndsbeslut kom att upphävas efter rättsprövningen. HD gjorde den förvaltningsrättsliga bedömningen att kommunicering borde ha skett. Enligt majoriteten i HD, kunde dock uppfattningarna vid bedömningen om skyldigheten att kommunicera ”växla i sådan fråga”, varför regeringsrättens bedömning inte kunde betecknas som uppenbart oriktig.²⁸

*Det andra fallet*²⁹ torde kunna klassificeras mer som ett fall av typen *a)* som i grunden inrymmer förbiseende av en etablerad materiell regel, vars tillämp-

²⁵ Bengtsson, Det allmännas ansvar, s. 77. Jfr JK:s beslut 2002-03-25, dnr 3816-00-40 i n. 23.

²⁶ Jfr Bengtsson, Det allmännas ansvar, s. 79 om att en omsorgsfull motivering i och för sig i vissa fall kan innebära ett avsteg är godtagbart. Se JK:s beslut 2002-03-25, dnr 3816-00-40 i föregående n. om att en utförligt redovisad motivering i sig kan tala mot skadeståndsskyldighet.

²⁷ NJA 2007 s. 862.

²⁸ Jfr minoriteten som anförde att bristen på kommunikation innebar en konventionskränkning, vilken skyddade ett skadeståndsrättsligt intresse om att få del av information. Med hänsyn till att fråga var om en konventionskränkning fordrades inte en särskild bedömning av om kravet ”uppenbart oriktig” rättstillämpning förelåg. Minoriteten fastslog därför skadeståndsskyldighet.

²⁹ NJA 2011 s. 411.

ning visserligen därefter skulle innebära svåra bedömningar (för vilken staten genom Skatteverket dock hade bevisbördan för: skatteskulden). Skadeståndsgrundande fel eller försummelse konstaterades i detta fall.

Skatteverket ansökte framgångsrikt om att enskild skulle försättas i konkurs efter att verket skönstaxerat denna, efter en hemvistsbedömning, med ett stort skattekrav som resultat. Medan skattebeslutet alltså inte vunnit laga kraft, överklagades konkursbeslutet, men hovrätten gjorde inte någon självständig prövning av skatteskulden – fordran – innan presumptionsreglerna om obestånd tillämpades. Det var en sedan länge ”etablerad regel” enligt praxis och doktrin att domstolen ska göra en sådan självständigprövning av fordran när ett skattebeslut inte vunnit laga kraft.

Sammanfattningsvis var skälen här för den positiva utgången avseende frågan om uppenbart oriktig rättstillämpning förekommit som innebär fel eller försummelse följande. Fråga var om (i) en klar avvikelse från vad som gällde enligt ”etablerad regel”; (ii) den fick direkt betydelse för utgången eftersom hovrättens underlåtenhet innebar att den en självständig prövning lade den påstådda skatteskulden till grund för att tillämpa presumptionsreglerna om obestånd; (iii) detta resulterade i en utgång med en ingripande åtgärd i form av konkurs.

3.1.3.2 Skatteverkets ansvar för obefogad konkursansökan

Enligt 17 kap. 3 § konkurslagen (1987:672) är borgenär vars konkursansökan inte bifallits och som vid ansökningstillfället saknade skälig anledning att anta att gäldenären var på obestånd, skadeståndsskyldig mot gäldenären för skada som skäligen kan ha orsakats denne genom ansökan och dess handläggning. Om konkursbeslutet upphävts i högre instans, kan sökanden bli skadeståndsansvarig för konkurskostnader som hunnit flyta ur boet, om inte upphävande beror på omständigheter som tillförts gäldenären.

Denna skadeståndsgrund förutsätter att konkursansökan inte har bifallits. Om Skatteverket återkallat ansökan torde förutsättningen inte vara uppfylld.

En skadeståndstalan kan inte istället basera sig på den allmänna regeln i 3 kap. 2 § SkL om statens skadeståndsansvar, med sikte på endast den omständigheten att Skatteverket har *ansökt* om konkurs. Det uppfyller inte bestämmelsens krav på ”vid myndighetsutövning”, då det anses sakna rättsverkningar för den enskilde att en myndighet endast ansöker om konkurs.³⁰

3.1.3.3 Skatteverkets ansvar för felaktig betalningssäkring

I anslutning härtill bör nämnas att staten har ett *särskilt reglerat skadeståndsansvar för betalningssäkring för skatter*, enligt 2 I-22 §§ lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter. Regeln är tillämplig i fall där Skatteverket framgångsrikt har ansökt om sådan betalningssäkring för indrivning av skattefordran som ännu inte blivit slutgiltigt avgjord i domstol. Om skatteskulden sedermera inte blir fastställd i den materiella skatteprocessen, eller om den fastställs till ett väsentligt lägre belopp, har den skattskyldige rätt till skadestånd för ren förmögenhetsskada.

Skadeståndsansvaret är strikt och oavhängigt om Skatteverket handlagt skatteärendet och betalningssäkringsansökan på ett korrekt sätt. Skadeståndsansvaret kan således inträda trots att Skatteverket enligt domstolsbeslut visat sannolika skäl för fordran och att det funnits en påtaglig risk för att den skattskyldige försökt undandra sig betalning. Den enskilde måste dock visa på en ren förmögenhetsskada, såsom t.ex. kapitalförlust eller kostnader för bankgaranti eller annan säkerhet som orsakats av betalningssäkringen.³¹

3.1.4 Felaktig bevisvärdering

Även när det gäller myndigheters och domstolars bevisvärdering uppställs det högre kravet för ansvar *uppenbart oriktig* som ovan beskrivits angående

³⁰ NJA 2006 N 52. Se även Stockholms tingsrätts mellandom 2009-01-23, mål nr T 15017-04 (samma part som i NJA 2011 s. 411).

³¹ Se JK:s beslut 2006-03-31, dnr 2241-05-40.

felaktig rättstillämpning som innefattar tolkningar eller avvägningar (b) och d) ovan).^{32 33}

3.1.5 Bristfällig utredning

Högre krav kan ställas på myndigheters noggrannhet och omdöme när det gäller den underliggande utredningen som sedan ligger till grund för bevisvärdering. Det torde särskilt gälla vid särskilt ingripande beslut.³⁴

3.1.6 Underlåtenhet att agera/försummad service

En myndighet kan även begå fel som innebär fel eller försummelse genom att ge en bristfällig service, vilken åligger förvaltningsmyndigheter enligt 4 § FL.³⁵ Fel eller försummelse kan således bestå i en underlåtenhet att agera eller ge vederbörlig hjälp, även om en särskild plikt i detta avseende inte kan hänföras till någon särskild lagbestämmelse om att agera på ett visst sätt (som att t.ex. ge partsinsyn).

Exempel: konkursansökan med felaktigt organisationsnummer lämnades in till tingsrätt, vilket vidarebefordrades till tre kreditupplysningsföretag. Det uppdagades under ärendets handläggning att fel företags organisationsnummer var antecknat i ärendet. Tingsrätten underlät dock att skicka en rättelse därom till kreditupplysningsföretagen. Detta skedde först långt senare. Att inte direkt skicka en rättelse ansågs utgöra fel eller försummelse. (JK:s beslut 2002-02-01, dnr 3148-01-40)³⁶

³² Se bl.a. NJA 1994 s. 654.

³³ Jfr JK:s beslut 2006-09-01, dnr 2310-06-40, om polismän som felbedömt situationen på sådant sätt att det "knappast kunnat antas" att grund för återkallelse av körkort förelåg, varför skadeståndsskyldighet för staten förelåg.

³⁴ Se Bengtsson, Det allmännas ansvar, s. 81 f. Jfr NJA 2010 s. 27, p. 20.

³⁵ Bengtsson, Det allmännas ansvar, s. 91 ff.

³⁶ Jfr JO:s beslut 2008-04-17, dnr 5346-2006, om att Vägverket – som ett led i sin service-skyldighet enligt 4 § FL – borde ha uppmärksammat Skattverket om att ett fel vid registreringen hade förekommit.

3.1.7 Långsam handläggning

Dröjsmål i handläggningen av ärenden vid en myndighet som sker vid myndighetsutövning kan även innebära att fel eller försummelse enligt 3 kap. 2 § SkL föreligger.³⁷ Att problemet i praktiken är tämligen omfattande även avseende Skatteverkets myndighetsutövning är tydligt, vilket yttranden från JO inte minst uppvisar.

Skadeståndsansvar kan således föreligga *utan* att artikel 6.1 Europakonventionen tillämpas (eller är tillämplig)³⁸. För ekonomiska kostnader och förluster som innebär ren förmögenhetsskada tillämpas således den allmänna ansvarregeln i skadeståndslagen (3:2), med en fördragskonform tolkning av art. 6.1 (om denna är tillämplig).³⁹

Fel eller försummelse enligt 3:2 SkL föreligger i fall då handläggningstiden varit oacceptabelt lång samt om den klart överstiger vad som normal bör vara en skälig handläggningstid. Dröjsmål som föranleds av längre perioder av inaktivitet innebär även sådan fel eller försummelse. Flera olika perioder av inaktivitet, som även kan ha föranletts av olika tjänstemäns underlåtenhet, kan sammantaget innebära att en oacceptabel lång handläggningstid är för handen (kumulerade fel).⁴⁰ Vidare ska det beaktas om ärendet varit särskilt komplicerat samt om den enskilde bidragit till att handläggningen försenats.

Vid *Skatteverket* förekommer det att verket ofta har orimligt långa handläggningstider av *omprövningsbeslut* innan överklaganden överlämnas till domstol.

I ärenden som inte rör taxering, som t.ex. folkbokföring och bouppteckning, gäller 24-28 §§ förvaltningslagen och det generella kravet på snabb

³⁷ Bengtsson, Det allmännas ansvar, s. 87 ff.

³⁸ Vilket ofta är fallet, då art. 6.1 i allmänhet inte är tillämplig på skatteförfarandet. Se dock 3.4.1 nedan.

³⁹ NJA 2005 s. 462

⁴⁰ NJA 2005 s. 462; Bengtsson, Det allmännas ansvar, s. 87 ff.

och enkel handläggning enligt 7 §.⁴¹ Vanligen ska överklagandet överlämnas inom ca en vecka om omprövning inte företas, annars inom två veckor. Syftet med omprövningsinstitutet är inte att myndigheten ska ta upp ärendet på nytt utan kontrollera om det är felaktigt och om detta enkelt kan rättas till. Flera fall från JO:s tillsyn visar på upprepade brister.⁴² Det har förekommit att Skatteverket sökt läka andra handläggningsfel genom att vänta och göra en omprövning.⁴³

I taxeringsärenden regleras omprövningsplikten i 6 kap. 3-7 §§ taxeringslagen. Här stadgas att Skatteverket snarast ska ompröva överklagade beslut och syftet med reglerna är att ärende ska bli tillräckligt utrett när det når domstol. Sådana ärenden ska av Skatteverket behandlas med förtur och det har konstaterats att sådan handläggning endast i undantagsfall får ta så lång tid som någon eller några månader innan överklagandet överlämnas till förvaltningsrätten. Flera fall från JO:s tillsyn synes visa på upprepade brister på denna punkt.⁴⁴ I vissa fall har Skatteverket väntat länge med omprövningen för att inväntat domstolsavgöranden.⁴⁵ Detta är sällan lämpligt, om inte fråga är om ny lagstiftning som är föremål för avgörande i högre instans i s.k. pilotfall.

⁴¹ Omprövningsplikten enligt 27 § FL innebär att beslutet ska ändras om det är uppenbart oriktigt p.g.a. nya omständigheter eller av någon anledning, under förutsättning att det kan ändras skyndsamt.

⁴² Se bl.a. JO:s beslut 2008-10-03, dnr 1084-2008; JO:s beslut 2009-11-06, dnr 66-2009; JO:s beslut 2008-04-11, dnr 2472-2007.

⁴³ JO:s beslut 2010-06-11, dnr 3460-2009, över en månads dröjsmål med omprövning.

⁴⁴ Se bl.a. JO:s beslut, 2004-09-17, dnr 342-2003; JO:s beslut 2004-11-23, dnr 2042-2004; JO:s beslut 2005-09-30, dnr 4366-2004; JO:s beslut 2005-12-09, dnr 3293-2003; JO:s beslut 2010-03-12, dnr 6279-2009 (10 månader).

⁴⁵ JO:s beslut 2004-09-24, dnr 290-2003, det är inte lämpligt att enskild tjänsteman fattar beslutet att invänta sådant avgörande; JO:s beslut 2011-05-23, dnr 5885-2010 om 15 månaders handläggning av en obligatorisk omprövning hos Skatteverket, som föranletts av långa perioder av passivitet bl.a. beroende på att verket inväntade flera domstolsavgörande vilka inte var av avgörande betydelse för ärendet i fråga.

Ur *skadeståndsrättslig* synpunkt, är handläggningens sammanlagda tidsutdräkt inte i sig avgörande, även om ett tämligen starkt krav vid omprövning föreligger. Vad som därtill är skadeståndsrättsligt relevant, är om handläggningen präglats av en eller flera perioder av passivitet, som dessutom i sin tur förhalar prövningen av överklagandet i domstol. Myndighetens arbetsbelastning eller bristande organisation har därvid ingen särskild betydelse. Bedömningen av huruvida dröjsmålet är skadeståndsgrundande som fel eller försummelse kan dock även bero på ärendets komplexitet samt den enskildes agerande (dvs. om denna ev. bidragit till handläggningens försening).

Ideellt skadestånd kan i dessa fall dock inte utgå enligt denna skadeståndsgrund, då detta förutsätter ett brott som inneburit en kränkning av den personliga integriteten (3:2 p. 2 SkL). Endast rena förmögenhetsskador kan komma ifråga (kostnader, förluster etc.).

3.2 3 KAP. 3 § SKADESTÅNDSLAGEN: DEN SÄRSKILDA REGELN OM DET ALLMÄNNAS SKADESTÅNDSANSVAR FÖR FELAKTIG RÅDGIVNING OCH INFORMATION

Den särskilda regeln om statens skadeståndsansvar för råd och information tar sikte på felaktig information oavsett form och utan krav på samband med myndighetsutövning. Men regeln innehåller flera avgränsningar för att ansvar ska inträda. Det kan noteras att regeln hittills inte har satt några avtryck i domstolspraxis och endast ett fåtal fall kan märkas i JK:s praxis. Rådet eller informationen ska ha varit *felaktig*.⁴⁶ Lagstiftningen avser inte att träffa vilseledande information utan just felaktig information, men gränsen mellan ofullständiga uppgifter och felaktig information kan ofta vara tveksam.⁴⁷ Vidare fordras "särskilda skäl" för att ansvar ska konstateras, vilket utgör en helhetsbedömning av flera kriterier som bl.a. tar sikte på

⁴⁶ Bengtsson/Strömbäck, s. 124 f.

⁴⁷ Jfr NJA 1999 s. 291.

informationens form, specificitet, betydelse och övriga omständigheterna när den lämnades.

3.2.1 Information i samband eller inför ett beslut:

Lägre ansvarströskel (enligt 3:2 SkL) istället tillämplig

Regeln om informationsansvar i 3 kap. 3 § SkL tillämpas inte om en myndighet har givit råd eller information i samband med ett pågående ärende vid myndigheten eller om ett sådant ärende är nära förestående. I sådana fall är rekvisitet "vid myndighetsutövning" enligt 3 kap. 2 § SkL uppfyllt, varför denna regel ska tillämpas.⁴⁸ Detta innebär att den särskilda regeln om ansvarsavgränsning enligt 3 § om "särskilda skäl" (för ansvar) inte behöver göras. Om informationen från myndigheten dock inte handlar om innehållet i ett fattat beslut, får ändå en bedömning göras av informationens specificitet och betydelse för den enskildes agerande samt tjänstemannens insikt om detta, som en del av den allmänna culpabedömningen, för att ansvar ska kunna inträda enligt den allmänna regeln i 2 §.

Information och råd som ges i form av förhandsbesked⁴⁹ inför att ett beslut ska fattas innebär att den allmänna regeln enligt 2 § är tillämplig (se 2.1 ovan).⁵⁰ Således torde enskildas förfrågningar om sina rättigheter och skyldigheter enligt skattelagstiftningen inför nära förestående skattebeslut, såsom skattedeklaration, föranleda att den allmänna regeln enligt 2 § är tillämplig, så länge inte är fråga om endast allmänna upplysningar. Det leder generellt – något förenklat – till en något lägre ansvarströskel för staten, till förmån för den enskilde. Den konkreta culpabedömningen enligt den allmänna regeln i 2 § kommer dock kräva en konkret riskavvägning av bl.a. informationens specificitet och betydelsen av detta för den enskilde, dvs. vad som stått på spel för att ansvar ska inträda – liknande den som beskrivs nedan.

⁴⁸ Hellner/Radetzki, Skadeståndsrätt, 8 uppl., Stockholm 2010, s. 459 ff.; NJA 1985 s. 696 I och II.

⁴⁹ Här avses inte förhandsbesked som Skatterättsnämnden lämnar.

⁵⁰ Jfr NJA 1985 s. 696 II.

3.2.2 Ansvarsavgränsning enligt 3:3 SkL:

Kravet på "särskilda skäl"

Om regeln om statens informationsansvar enligt 3 kap. 3 § SkL är tillämplig – dvs. om informationen inte har ett tillräckligt samband med myndighetsutövning – krävs inte endast att informationen varit felaktig utan regeln fordrar att särskilda skäl föreligger med hänsyn till informationens art, dess samband med myndighetens verksamhetsområde och omständigheterna när informationen lämnades.

Frågan om ansvar ska i grunden vägledas av om det fanns skäl för den enskilde att ha förlitat sig på en uppgift eller ett råd från en myndighet. Allmänt sett anses ansvar nästan aldrig kunna inträda med anledning av upplysningar vid enkla telefonförfrågningar eller uppgifter som annars lämnats i förbigående.⁵¹ Skriftlig information eller konkretiserad muntlig information anses mer lämpa sig för ett ansvar.

För helhetsbedömningen av frågan om särskilda skäl för ansvar föreligger, ska följande beaktas:

- i) fråga om informationen som inte kan kontrolleras enkelt på annat håll;
- ii) vem hos det allmänna som lämnat informationen;
- iii) samband med myndighetens verksamhetsområde;
- iv) om informationen varit specifik eller vag eller givits med reservationer;
- v) bör myndigheten ha insett vikten av informationen för den enskilde.

En sammanvägning av dessa parametrar måste göras. Den enskilde har ett ansvar för att kontrollera information som denne använder som underlag för att ta viktiga beslut (i). Denne måste även ha varit noggrann med vilken tjänsteman som denne vänt sig till (ii) och om frågan rymmer sig inom den aktuella myndighetens expertisområde (iii). Vidare får bedömas om infor-

⁵¹ Prop. 1997/98:105 s. 62.

mationen som lämnats varit konkret och specifik för det som den enskilde efterfrågat (iv) och om uppgiftslämnaren vid myndigheten insåg eller borde ha insett betydelsen av informationen för den enskilde, dvs. att det kunde ha ett avgörande inflytande på den enskildes efterkommande agerande (v).

Exempel: Skatteverket yttrade i ärende om utfärdande av organisationsnummer för ideell förening, som endast är en formell prövning av om en juridisk person föreligger, att stadgarna måste ändras och att ledamöter och revisor måste tillsättas. Detta var olämpligt enligt JO som ansåg att myndigheten endast borde ha uppgivit vilka förutsättningarna för erhållande av organisationsnummer är och inte ge sig in på råd om hur en association ska startas och drivas. (JO:s beslut 2008-01-17, dnr 1377-2007)

Om en juridisk person i en sådan situation använder Skatteverkets råd vid organisatoriska eller affärsmässiga beslut som föranleder kostnader kan det ifrågasättas om den juridiska personen kan förlita sig på en myndighet som Skatteverket när det gäller associationsrättsliga spørsmål (jfr i och iii ovan). Å andra sidan hade föreningen fog för att rätta sig efter informationen, vilken kunde ha tolkats som en uppmaning för att ett positivt beslut skulle fattas av Skatteverket. När det gäller mindre företag eller ideella föreningar kan det finnas anledning att ändå godta att de ansvariga sätter en sådan tillit till Skatteverkets information.

3.3 REGISTERANSVAR: SKADESTÅNDSANSVAR VID BEHANDLING AV PERSONUPPGIFTER

Personuppgiftslagen (PuL) reglerar ett skadeståndsansvar för den som ansvarar för behandlingen av personuppgifter. Skadestånd utgår till den registrerade för skada eller kränkning av den personliga integriteten som en behandling av personuppgifter i strid med lagen eller andra registerförfattningar har orsakat. Skadestånd utgår således för *såväl ekonomisk som ideell skada*.

Sådan behandling av personuppgifter, som lagen är tillämplig på, förekommer i flera delar av Skatteverkets verksamhet. Några delar av verk-

samheten som innefattar registrering av personuppgifter är föremål för *speciallagstiftning*, varmed PuL enligt 2 § är subsidiär. Dessa speciallagar innehåller sedan hänvisningar om att skadeståndsansvaret regleras enligt 48 § PuL. Detta föreskrivs i följande författningar:

- 16 § lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar,
- 3 kap. 3 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, samt
- 3 kap. 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Någon fullständigt detaljerad beskrivning av vilka personuppgiftsbehandlingsåtgärder som kan stå i strid med ovanstående speciallagar eller PuL kan inte göras här. Men de *ansvarsgrundande behandlingarna* är av typen uppgifternas riktighet, insamlandet av dessa i lagenlig ordning för avsett ändamål, utlämnandet och användandet av uppgifterna i lagenlig ordning.

Skadeståndsansvaret enligt 48 § PuL för registerfel är *strikt* och förutsätter således inte att myndigheten varit oaktsam eller försumlig, utan en överträdelse av den speciella registerlagstiftningen (eller i övriga fall PuL) fordras.⁵² Enligt 48 § andra stycket får, men måste inte, skadeståndet jämkas om den personuppgiftsansvarige kan visa att felet inte berodde på honom eller henne. Om den felaktiga uppgiften inhämtats från annan (än den registrerade) kan skäl i vissa fall finnas för att jämka ersättningen, om det fanns anledning att sätta tillit till uppgiften. Uppgifter som inhämtas mellan statliga myndigheter föranleder dock knappast jämkning.⁵³

Registerlagstiftningen skyddar den personliga integriteten som en överträdelse av denna lagstiftning är en kränkning av. Fråga är således om en kränkning av den enskildes immateriella rättighet (rätten till personlig

⁵² Se Öman/Lindblom, Personuppgiftslagen – en kommentar, 4 u, Stockholm 2011, s. 507 ff.

⁵³ Öman/Lindblom, Personuppgiftslagen, s. 525.

integritet). Ideellt skadestånd utgår således för att kompensera den rättighetskränkningen. Därtill kommer att skadestånd även kan utgå för att reparera ekonomiska skador som därtill orsakats av en sådan kränkning om den enskilde kan visa på sådan skada.⁵⁴

Beräkningen av skadeståndet bestäms med ledning av allmänna skadeståndsrättsliga regler. Vad gäller det ideella skadeståndet får bestämmelserna om kränkningersättning enligt 5 kap. 6 § SkL betydelse. Vidare ska särskilt beaktas om det funnits risk för att känsliga eller felaktiga uppgifter spridits och om den enskilde blivit utsatt för något beslut eller annan åtgärd till följd av registreringen. Spridningens omfattning samt uppgiftens art och känslighet ska även beaktas.⁵⁵

I Skatteverkets verksamhet handlar vissa fall om anspråk som föranletts av felaktigt registrerad adress⁵⁶, och många fall om inkorrekt registrering av personuppgift i folkbokföringen eller skatteregistret som orsakat kostnader eller kränkning av den personliga integriteten p.g.a. störning av den enskilde eller obehag,⁵⁷ vilket dock kan vara av varierande allvar beroende på uppgiftens karaktär och tiden som felaktigheten kvarstår.⁵⁸

⁵⁴ Prop. 1997/98:44 s. 106.

⁵⁵ Öman/Lindblom, Personuppgiftslagen, s. 513 ff.

⁵⁶ JK:s beslut 2009-09-07, dnr 4019-08-42 (fel adress varmed inbetalningskort till Vägverket inte kommit fram; ekonomisk skada; jämkning p.g.a. skadelidandens medvålande)

⁵⁷ JK:s beslut 2006-11-02, dnr 6889-06-42 (felaktigt telefonnummer registrerat i data-system varmed ett automatiskt telefonsystem ringt upp den enskildes telefonnummer; 2 000 kr för kränkning i form av störning av nattsömn); JK:s beslut 2009-01-08, dnr 4843-07-42 (många störande reklamsamtal under lång tid p.g.a. felaktigt registrerat telefonnummer i skattregister som sedan använts av företag som gör reklam; 3 500 kr för kränkning);

⁵⁸ JK:s beslut 2006-02-10, dnr 1055-06-42 (vid Skatteverkets registrering av nyfött barns död, registrerades även modern som död, vilket rättades till efter knappt två timmar som hon sedan under rättades om; 10 000 kr för kränkning); JK:s 2004-06-01, dnr 2252-02-42 (felaktig uppgift registrerad under längre tid hos Skatteverket om att vilka personer som var delägare i bolag; 2 000 kr i ersättning för det obehag att de felaktigt angivna personerna kunnat få del av information om bolaget).

Exempel 1: Skatteverket registrerade i folkbokföringen 1991 en felaktig uppgift om vem som far till en person. Felet uppdagades av denne 2007 när han hämtade ut ett personbevis. Uppgiften ansågs vara av integritetskänslig natur och den enskilde hade upplevt stort obehag och haft en del olägenheter till följd av felet när det uppdagades. Den har varit felaktig under lång tid, vilket den registrerade visserligen inte kände till men var tillämplig för envar. Ersättning å 8 000 kr fastslogs. (*JK:s beslut 2009-03-04, dnr 5493-08-42*)

Exempel 2: Skatteverket registrerade fel adress för nyfött barn i folkbokföringen, vilket kvarstod i registret under tre år. Att den enskilde som uppgiften avser inte varit medveten om dess felaktig innebär inte nödvändigtvis att ersättning inte utgår (jfr ovanstående exempel). Det är själva ingreppet i den enskildes integritetssfär som kan utgöra en kränkning av den personliga integriteten som ersätts. En felaktig registrering av ett så litet barns adress ansågs dock normalt inte kunna innebära en sådan kränkning, särskilt med hänsyn till att uppgiften om adress inte är av särskilt känslig art. Ersättningsanspråket avslogs. (*JK:s beslut 2008-04-18, dnr 1061-08-40*)

Att den person som uppgiften avser inte varit medveten om eller haft kännedom om den felaktiga registreringen utesluter således inte ersättning för kränkning. Även personer som inte ens skulle ha kunnat uppfatta denna felaktighet kan erhålla ersättning, t.ex. ett spädbarn eller en medvetlös person.⁵⁹ Det är således inte den självupplevda situationen hos den enskilde som är avgörande. Uppgiften måste dock vara av mer känslig natur för att föranleda ersättning.

⁵⁹ Öman/Lindblom, Personuppgiftslagen, s. 513 f.; NJA 2007 s. 540.

3.4 EKMR-BASERAT SKADESTÅNDSANSVAR: DET ALLMÄNNAS SKADESTÅNDSANSVAR BASERAT PÅ EUROPAKONVENTIONEN

3.4.1 *Europakonventionens begränsade tillämplighet på skatterättens område*

Det finns en inneboende begränsning i Europakonventionens tillämplighet på skatterättens område i flera avseenden, vilket i sin tur begränsar möjligheterna att basera skadeståndsansvaret på vissa rättigheter i konventionen i vissa fall.

Det gäller för det första, *artikel 6.1* om de rättssäkerhetsgarantier som stadgas där inklusive rätten till handläggning inom skälig tid. Fråga är om rätten till en *rättvis rättegång inom skälig tid*. För dessa rättigheter tillämplighet krävs att det rör enskildas civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser för brott. Skyldigheter som avser skatt anses inte vara "civila" utan av offentligrättslig karaktär som faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde.⁶⁰ Utanför tillämpningsområdet torde såväl skatteprocessen som olika åtgärder för indrivning av skatt falla.⁶¹ Däremot kan vissa sanktioner inom skatterätten aktualisera art. 6.1 tillämpning, nämligen om fråga är om en anklagelse för brott i bestämmelsens mening såsom är fallet med skattetillägg.⁶²

Kvalificeringen av en sanktionsavgift som varandes av straffrättslig karaktär har i sin tur föranlett diskussionen om det kombinerade förfarandet med skattetillägg och brottmålsprocess är förenlig med *artikel 4 om förbud mot*

⁶⁰ Ferrazzini mot Italien [GC], (2002) 34 EHRR 1068, p. 29-39.

⁶¹ NJA 2011 s. 411, p. 15, enligt HD:s bedömning.

⁶² Janosevic mot Sverige, dom den 23 juli 2002; Jussila mot Finland, dom den 23 november 2006. Detta konstaterades redan av regeringsrätten i RÅ 2000 ref. 66.

dubbelbestraffning.⁶³ Det nekande svaret från Högsta domstolen⁶⁴ har orsakat mycket huvudbry.⁶⁵

Äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet är uttryckligen begränsad beträffande det allmännas reglering av nyttjandet av egendom för att "säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten." Äganderättsskyddet är dock inte helt undantaget från skatteindrivningens område, utan proportionalitetsprincipen är alltjämt tillämplig (vad gäller t.ex. beslag), även om staten har en mycket bred bedömningsmarginal.⁶⁶

Viktigt att notera är att Skatteverket även handlägger ärenden som inte avser bestämmande eller indrivningen av skatt. *I sådana fall gäller inte dessa begränsningar.*

Exempel: Fråga om långsam handläggning av ärende rörande registrering av ideell förenings organisationsnummer. Artikel 6.1 var tillämplig. Skadestånd uteblev dock då någon kränkning av rättigheten i art. 6.1 inte kunde konstateras p.g.a. föreningens agerande, genom att den inte var tydlig utan passiv om huruvida den vidhöll sin ansökan. (*JK:s beslut 2009-06-23, dnr 600-08-40*)

Vidare kan skadeståndsansvar aktualiseras enligt den allmänna bestämmelsen 3 kap. 2 § skadeståndslagen om det allmännas ansvar för åtminstone ren förmögenhetsskada orsakad genom t.ex. långsam handläggning av Skatteverket och förvaltningsdomstolarna. (*Se ovan 2.1.6*) Ideellt skadestånd kan dock då inte komma ifråga.⁶⁷

⁶³ Se Simon Almedal, Ne bis in idem – ett nytt rättsläge?, JT 2009-10 s. 549 ff. med hänvisningar.

⁶⁴ NJA 2010 s. 168 I-II.

⁶⁵ Se bl.a. Asp, Inte bis in idem, JT 2010-11 s. 102 ff.

⁶⁶ Gasus Dossier und-Fordertechnik mot Nederländerna, 1995 20 EHRR 403. Se även Carss-Frisk, i: Lord Lester m.fl. (red.), Human Rights Law and Practice, 3 u., London 2009, s. 656-661.

⁶⁷ Då detta förutsätter brott enligt 2 kap. 3 § SkL, till vilken 3 kap. 2 § hänvisar.

3.4.2 Förutsättningarna för EKMR-baserat skadeståndsansvar

Med EKMR-baserat skadeståndsansvar för det allmänna avses inte alltid odelat en helt separat skadeståndgrund enligt Europakonvention så fort en rättighet enligt konventionen är tillämplig. Högsta domstolen har fastslagit att följande ordning för det allmännas skadeståndsansvar ska gälla:⁶⁸

- a) *I första hand* gäller den allmänna ansvarsregeln enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen.
- b) *I andra hand* ska de svenska skadeståndsreglerna tolkas fördragskonformt med Europakonventionen, varmed begränsningar i förarbeten, praxis och doktrin får sättas åt sidan om konventionens efterlevnad kräver detta.
- c) *I tredje hand* kan skadestånd utgå med direkt tillämpning av EKMR utan särskilt lagstöd, i de fall där Europakonventionen kräver att skadestånd ska utgå men där en fördragskonform tolkning inte medger en sådan skadeståndgrund.

I allmänhet innebär detta att skadeståndsgrunderna för person- och sakskador samt rena förmögenhetsskador oftast får sökas i den allmänna regeln om det allmännas ansvar i 3 kap. 2 § SkL, eller i vart fall ses i ljuset av rättigheterna i Europakonventionen.⁶⁹ Det huvudsakliga problemområdet, när det gäller den svenska skadeståndsrättens förenlighet med de krav som Europakonventionen uppställer på rättsmedel och gottgörelse enligt artikel 13, har framförallt representerats av ett flertal fall om ideellt skadestånd som inte orsakats genom brott från någon tjänsteman. Enligt svensk rätt har det allmänt ansetts att ideellt skadestånd inte kan utgå utan lagstöd. Om förutsättningarna för kränkingsersättning – som förutsätter brott – inte är uppfyllda, saknas sådant stöd i allmänhet. Av denna anledning har

⁶⁸ NJA 2005 s. 462; NJA 2007 s. 295; NJA 2007 s. 584.

⁶⁹ Jfr NJA 2007 s. 89I.

HD genom en rad fall fastslagit att ett avsteg från det kravet får göras och ideellt skadestånd utdömas med Europakonventionen som ensam ansvarsgrund därför.

Även andra fall – som inbegriper såväl ideella skador som andra skador (rena förmögenhetsskador, saksador, personsador) – kan föranleda Europakonventionens relevans i den skadeståndsrättsliga bedömningen.

I fall om felaktig rättstillämpning (se 3.1.3 ovan), har det fastslagits att kravet på ”uppenbart oriktig” rättstillämpning inte uppställs om en kränkning av en rättighet i Europakonventionen föreligger.⁷⁰

3.4.3 Tredjemansrevision som exempel

På skatterättens område kan tredjemansrevision tas upp som exempel på ett omdiskuterat område vars förenlighet med Europakonventionen har ifrågasatts. Utan att göra en fördjupad konventionsrättslig bedömning av systemet, kan potentialen för en EKMR-baserad skadeståndstalan ändock dryftas.

Ett bland skattejurister, advokater och bankjurister mycket omdiskuterat förfarande från Skatteverkets sida är s.k. tredjemansrevision. Särskilt sådan revision som riktar sig mot advokater, Internetleverantörer och banker med potentiellt skyddad eller i övrigt känslig information om enskildas privatliv och angelägenheter har uppmärksamats.⁷¹

I lagrådsremissen Skatteförarandet⁷² föreslås ingen ändring av bestämmelserna om tredjemansrevision. Regeringen inskräper endast att proportionalitetsprincipen ska tillämpas av Skatteverket och efterlyser ytterligare utredning om bestämmelsernas utformning, vilket lagrådet har riktat

⁷⁰ NJA 2007 s. 862, NJA 2010 s. 112. Se även bl.a. JK:s beslut 2009-12-30, dnr 1875-08-40.

⁷¹ Se bl.a. Brandberg/Knutson, Skatteverket sätter advokatbyråer under lupp, Advokaten 3/2008; Brandberg, Skatteförarandet: Fortsatt kritik mot tredjemansrevisioner, Advokaten 1/2010; M. Andersson, Tredjemansrevision – ett hot mot rättssäkerheten, Advokaten 2/2011.

⁷² Finansdepartementets lagrådsremiss 2011-01-17, s. 406 ff.

kritik mot. Lagrådet finner det "[h]ögst anmärkningsvärt" att remissen inte innehåller några förslag om hur man ska tackla de kritiserade effekterna av tredjemansrevision.⁷³ Underlåtenheten att hantera problemen med skatte-tillägget kritiseras även.

Dokument och annat material som förvaras på ett företags kontor omfattas av rätten till korrespondens enligt artikel 8 Europakonventionen. Likaså företags faciliteter har ett skydd enligt artikel 8, under rätten till hem. För begränsningar av detta skydd ska en proportionalitetsbedömning vid ingrepp göras enligt artikelns andra stycke.

Det bör påpekas att det är tveksamt att generellt hänvisa till Europakonventionen, med skadeståndsrätten som verktyg, när svensk lagstiftning synes tillhandahålla ett bristfälligt skydd i något avseende. EKMR-skadeståndsrätten är inget trumfkort.

Det har dock uppkommit situationer där svensk (inhemskt stiftad) lagstiftning uppenbarligen har hål i förhållande till skyddet enligt Europakonventionen. Högsta domstolen har i ett fall rörande det bristande integritetsskyddet inom straffrätten öppet erkänt en sådan situation, vari det starkt ifrågasattes att handlandet (smygfilmning) helt lämnats osanktionerat genom straff och skadestånd.⁷⁴

Samtidigt finns det en *konstitutionell aspekt*, varmed allmän domstol inte ansetts kunna underkänna en viss ordning enligt svensk intern lagstiftning med hänvisning till Europakonventionen, utan "klart stöd".⁷⁵ Av denna inställning skulle kunna tänkas följa att lika lite som i ett brottmål, kan allmän domstol i ett skadeståndsmål frånkänna ett rättsinstituts giltighet. Frågan torde dock ha kommit i något annorlunda ljus efter uppenbarhetsrekvisitets avskaffande i 11 kap. 14 § regeringsformen. Frånsett detta,

⁷³ Lagrådets yttrande 2011-06-21.

⁷⁴ NJA 2008 s. 946 (legalitetsprincipen fick dock gå före, till förmån för den tilltalade).

⁷⁵ NJA 2010 s. 168 (dubbelbestraffningsfallet).

borde i vart fall gälla att något krav på ”klart stöd” – eller andra kvalificerade kriterier när det gäller fel i själva lagstiftningen – inte fordras i fall som gäller ”tillämpning i enskilda fall och inte på mer allmänna frågor om svensk lagstiftnings förenlighet med konventionen.”⁷⁶

Vid *tillämpningen* av reglerna om tredjemansrevision torde man kunna kräva att domstolen beaktar artikel 8 och gör en fullständig proportionalitetsbedömning. Att den svenske lagstiftaren underlåtit att tydliggöra detta skydd kan staten inte freda sig emot vid ett skadeståndskrav mot staten från en drabbad enskild, såsom HD i annat sammanhang har fastslagit.⁷⁷ Uttalandet har liknats vid en estoppel-princip.⁷⁸ Liksom vid felaktig rättstillämpning (se 3.1.3 ovan), gäller att en culpabedömning får företas. Men såsom i andra fall av felaktig rättstillämpning, har HD fastslagit att kravet på ”uppenbart oriktig” inte kan upprätthållas vid kränkningar av Europakonventionen.⁷⁹

Tredjemansrevision och fallet Bahnhof som exempel

I målet med Bahnhof⁸⁰ invände Internetleverantören mot Skatteverkets tredjemansrevision om inhämtande av flera uppgifter om över 100 000 Internetkunder. Kammarrätten noterade att det riktats kritik om att allmänt uppgiftsinhämtande (s.k. fishing expedition) utan skälig misstanke

⁷⁶ NJA 2010 s. 168.

⁷⁷ NJA 2007 s. 747. Se även Ds 2007:10; samt Lambertz, Skadestånd vid fel av lagstiftaren, i: Tiberg m.fl. (red.), FS Bill W. Dufwa, vol 2, Stockholm 2006, s. 695 ff. Lambertz tydliga slutsats är att lagstiftarens fel eller underlåtenhet kan föranleda skadeståndsansvar för staten. Frågan bör i dessa fall, liksom vid felaktig rättstillämpning, bedömas enligt culparegeln med kravet på ”uppenbar oriktighet”, enligt denne.

⁷⁸ Mörk/Hermansson, Enskildas skydd vid lagstiftarens försummelse – om estoppel-argumentet i svensk rätt, SvJT 2008 s. 229 på s. 245 ff., som framhäver att argumentet är hämtat från EU-rätten – vilket även framgår av HD:s domskäl (NJA 2007 s. 747) – och estoppel-principen som innebär att lagstiftaren inte kan underlåta att implementera EU-rätten och att detta inte fredar staten från skadeståndsskyldighet vid sådan underlåtenhet.

⁷⁹ Se Bengtsson/Strömbäck, Skadeståndslagen, s. 103, n. 54; NJA 2007 s. 862, NJA 2010 s. 112.

⁸⁰ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 8949-07.

om brott, inte är tillåtet samt att integritetsinskränkande åtgärder tydligt måste framgå av lag, och att Europakonventionen fordrar att en prövning ska ske i förhållande till behovs-, ändamåls- och proportionalitetsprincipen samt vad som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Kammarrätten konstaterade dock endast följande:

”Enligt de angivna bestämmelserna i TL finns ingen begränsning när det gäller omfattningen av uppgifter som får hämtas in och någon relevansprövning av uppgifterna ska inte ske.”

I det föreliggande fallet gjorde Kammarrätten en mycket kortfattad proportionalitetsbedömning:

”Det skyddsintresse som ändå finns för uppgifterna är enligt kammarrättens mening inte större än uppgifternas betydelse för kontrollen.”

Skulle ett dylikt fall kunna angripas skadeståndsrättsligt? Detta inrymmer flera parametrar, med osäkerheter enligt ovan. En inledande fråga är om ett påstående om felaktig rättstillämpning i ett sådant sammanhang ska tolkas som ett påstående om fel av lagstiftaren eller just som ett fel av rättstillämparen. I båda fallen är en talan – i vart fall med Europakonventionen som grund – om skadestånd tillåten.⁸¹ En annan fråga är vilka ansvarsförutsättningar som gäller.

Till att börja med skulle en skadeståndstalan mot staten innebära att man angriper Skatteverkets eller förvaltningsdomstols beslut – dvs. ett fall om oriktig rättstillämpning som tidigare presenterats. Därvid har det dock konstaterats att kravet på ”uppenbart oriktig” rättstillämpning inte fordras om en konventionskränkning konstateras. Det skulle därmed bli en fråga om vilka krav man kan ställa på beslutet om tredjemansrevision utifrån Europakonventionen jämfört med myndighetens eller domstolens beslut. Däremot torde det inte vara fråga om ett ”klart stöd”-fall, eftersom

⁸¹ Bengtsson, Skadestånd vid brott mot regeringsformen?, SvJT 2011 s. 605 ff.

ordningen i stort inte skulle sökas underkännas. En bristande proportionalitetsbedömning i ett enskilt fall kan nämligen föranleda statens skadeståndsansvar.⁸² Utan att dra några förhastade slutsatser om potentialen för ett skadeståndskrav i dessa typer av fall, visar detta dock på komplexiteten av EKMR-skadeståndsrätten.

3.4.4 Nytt lagförslag om EKMR och det allmännas skadeståndsansvar

En utredning,⁸³ under ledning av Johan Hirschfeldt, har nyligen lagt fram ett förslag som i stort sökt kodifiera rättspraxis hittills angående det allmännas skadeståndsansvar baserat på Europakonventionen. En ny särskild bestämmelse i 3 kap. skadeståndslagen föreslås. Syftet med regeln är att tydliggöra den i rättspraxis utvecklade skadeståndsgrunden samt framhäva att skadestånd endast ska utgå om andra rättsmedel inte utgjort tillräcklig gottgörelse för konstaterad kränkningen av en rättighet i konventionen. Förslaget är dock inte avsett att förändra förutsättningarna för skadeståndsansvar, såsom dessa har utvecklats av Högsta domstolen.

3.5 EU-RÄTTSLIGT SKADESTÅNDSANSVAR ENLIGT FRANCOVICH-DOKTRINEN

En annan separat skadeståndsgrund som kan riktas mot staten är baserad på EU-rätten, ibland kallad Francovich-doktrinen.⁸⁴ Denna motiveras av att staten inte ska kunna freda sig från genomförandet av EU-rätten, särskilt i fall då den enskilde inte kan åberopa direkt eller indirekt effekt p.g.a. av att t.ex. ett direktivs utformning inte är tillräckligt klart. Men även i fall där den enskilde har möjlighet att genomdriva sina rättigheter med direkt eller indirekt effekt kan skadeståndstalan föras.⁸⁵

⁸² Se och jfr NJA 2007 s. 295.

⁸³ SOU 2010:87, Skadestånd och Europakonventionen.

⁸⁴ Efter rättsfallet mål C-6, 9/90, Francovich och Bonifaci mot Italien (REG 1991, s I 5357; svensk specialutgåva, vol. 11).

⁸⁵ Bernitz/Kjellgren, Europarättens grunder, 4 u., Stockholm 2010, s. 96 ff.

Förutsättningarna för statens skadeståndsansvar på EU-rättslig grund är:

- att staten överträtt en unionsrättslig regel som är avsedd att skydda enskildas rättigheter,
- att överträdelsen är tillräcklig allvarlig eller klar, samt
- att det föreligger ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen och skadan.

Avgörande för denna bedömning blir vilken bedömningsmarginal medlemsstaten lämnats vid implementeringen av unionsregleringen samt om t.ex. direktivet varit utformat på ett vis att det lett till misstolkning. I sådana fall kan möjligen överträdelsen inte vara tillräckligt klar.

Vidare bör nu efter Lissabonfördragets ikraftträdande, EU:s rättighetsstadga framhävas. Denna rättighetskatalog, med rättigheter av högst varierande art – såväl grundläggande klassiska fri- och rättigheter som sociala rättigheter – kan i framtiden bli aktuell för skadeståndsanspråk som riktas mot staten enligt Francovich-doktrinen.⁸⁶

På skatterättens område har under senare tid flera skadeståndsfall hos JK aktualiserats med påstående om unionsrättsligt grundat skadeståndsansvar för staten. Särskilt EU-rättsliga bestämmelser på mervärdesskatteområdet har föranlett sådana prövningar, där den unionsrättsliga lagstiftningen i flera fall inte ansetts vara tillräckligt klar för att kunna kvalificera som ansvarsgrund enligt ovanstående förutsättningar. Fallen från JK kan kort sammanfattas enligt följande:

(1) Fråga om uppskov av reavinbetsbeskattning av privatbostad med anledning av en i utlandet belägen ersättningsbostad, 47 kap. IL. Fråga om upplysningsskyldigheten står i strid med *fördragsbestämmelsen om fri rörlighet*. De skattskyldiga hade dock inte ansökt om uppskov inledningsvis, varför en överträdelse därmed inte kunde anses ha uppstått. Tveksamt om orsakssamband då ens kan föreligga. Att

⁸⁶ Bernitz, Rättighetsskyddets genomslag i svensk rätt – konventionsrättsligt och unionsrättsligt, JT 2010/11 s. 821 ff., på s. 840.

de sedan vid en ansökan hade en uppgiftsskyldighet enligt 47 kap. 11 ansågs inte oförenligt med unionsrätten.⁸⁷

(2) Fråga om genomförandet av artikel 13 A.1 i *sjätte mervärdesskattedirektivet* om undantag från momsplikt för vissa tjänster som tillhandahålls av det offentliga postväsendet. Ett försäkringsbolag riktade anspråk å över 65 milj. kr för påstått oriktig betald moms för tjänster från Postens bolag. Direktivet undantar nämligen "det offentliga postväsendet" från momsplikt. Den svenska lagstiftaren har tolkat det som att en avreglerade inte omfattas av undantag. EU-domstolen har tolkat det som att undantaget även kan omfatta privata aktörer som tillhandahåller samtliga eller delar av de samhällsomfattande posttjänsterna, vilket dock inte föranlett lagändring i Sverige. JK konstaterade att lagstiftningen knappast var förenlig med unionsrätten samt att direktivet hade direkt effekt. Men eftersom försäkringsbolaget inte bedriver momspliktig verksamhet kunde direktivet inte anses till skapa ett skydd som föranleder skadeståndsansvar enligt unionsrätten. Kanslern ansåg även att fråga inte var om en tillräcklig klar överträdelse med hänsyn till direktivets utformning gällande detta undantag.⁸⁸

(3) Fråga om kammarrätts dom, vari företag nekats avdrag för mervärdesskatt inneburit en överträdelse av artikel 17 i *sjätte mervärdesskattedirektivet*, föranledde skadeståndsansvar. Överträdelsen ansågs dock inte tillräckligt klar, utan Skatteverket och domstolarna gjorde en noggrann och lojal tolkning av unionsrätten. EU-domstolen klargjorde först senare att detta var en normkonflikt. Även fråga om utformningen av omprövningsreglerna för Skatteverket i 21 kap. 3 § SBL och det förhållandet att Skatteverket inte kunde ompröva momsbeslutet efter att den klargörande EU-domen kom. Detta ansågs inte strida mot effektivitets- och likvärdighetsprincipen. Staten undgick dock inte skadeståndsansvar p.g.a. av regeringsrätten inte tog upp målet till prövning och därmed kom företaget att slutgiltigt nekats avdrag i strid med unionsrätten.⁸⁹

⁸⁷ JK:s beslut 2010-06-24, dnr 5426-08-40.

⁸⁸ JK:s beslut 2010-03-30, dnr 2153-10-40.

⁸⁹ JK:s beslut 2009-04-06, dnr 2409-08-40.

(4) Fråga om regleringen i *sjätte mervärdesskattedirektivet* angående uttagsbeskattning av varor och tjänster som tillhandahålls mot vederlag. Konkret fråga om subventionerade personalmåltider. Överträdelsen ansågs inte tillräckligt klar med hänsyn till regeringsrättens överväganden vid begäran om förhandsavgörande samt kanslerns egen bedömning av direktivet.⁹⁰

(5) Även här fråga om regleringen i *sjätte mervärdesskattedirektivet* angående uttagsbeskattning av varor och tjänster som tillhandahålls mot vederlag. Här fråga om subventionerade hotellfrukostar. Någon överträdelse konstaterades över huvud taget inte.⁹¹

⁹⁰ JK:s beslut 2008-04-09, dnr 7665-06-40.

⁹¹ JK:s beslut 2006-06-28, dnr 1814-05-44

4 KRAVET PÅ ATT SKADA FÖRELIGGER – SKADEBEGREPPEN OCH BEVISNING AV SKADA

Om den enskilde har nått framgång med en skadestandsgrund (enligt kap. 3 ovan) – t.ex. visat på att fel eller försummelse skett från Skatteverkets sida vid myndighetsutövning, enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen – måste denne därtill visa att anspråket avser en ersättningsgill skada. Detta inrymmer såväl spörsmål om klassificeringen av skadan under ett visst skadebegrepp samt bevisningen av skadan som sådan och dess följdförluster.

4.1 KLASSIFICERINGEN AV SKADAN

Ett skadeståndskrav måste urskilja vilken skada eller vilka skador som kravet omfattar. Fråga är därmed i första hand om att beskriva skadan i termer av person-, sak- eller ren förmögenhetsskada, kränkning eller (ren) ideell skada. Ibland är detta avgörande för vilken skadestandsgrund som ska tillämpas.

Exempel 1: Skatteverket fattade ett felaktigt taxeringsbeslut om återföring av kapitalvinst efter försäljning av fastighet, genom att underlåta att kvotera kapitalvinsten enligt gällande regler. Fel eller försummelse förelåg därmed enligt 3 kap. 2 § SkL. Den skattskyldige kom att betala in fel skatt, innan ett omprövningsbeslut kom varigenom den korrekta skatten fastställdes. För att betala den felaktiga skatten, pantbelånade den skattskyldige guld som han ägde. Detta innebar kostnader och därmed en ekonomisk skada (ren förmögenhetsskada). Efter att ha fått det omprövade beslutet och skatten omräknade, borde den enskilda ha löst pantlånet för att eliminera denna skada. Genom att inte göra detta utgick inget skadestånd i den delen, då skyldigheten att begränsa den inträffade skadan inte

uppfyllts av skadelidanden. Den skattskyldige yrkade även ersättning för förlorad semester (ideell skada). JK avslag även detta krav med hänvisning till att något brott inte orsakat den påstådda ideella skada, varför ideellt skadestånd nekades.⁹² (JK:s beslut 2009-03-05, dnr 7793-08-40)

Exempel 2: Skatteverket erhöll beslut om betalningssäkring mot enskild motsvarande över en miljon kr. Skatteverket förlorade dock sedan sin talan i allmän domstol om betalningsskyldigheten enligt 12 kap. 6 § skattebetalningslagen. Efter yrkande av den enskilde hävde länsrätten betalningssäkringen men beslutade att den skulle bestå till dess att beslutet om hävning vann laga kraft. Efter ungefär ett och ett halvt år kom den enskildes egendom att återställas. Denne yrkade sedan ersättning för skador och värdeminskning på den omhändertagna bilen samt inkomstförlust då han varit beroende av bilen för sin försörjning. Även om skadorna i sig var ersättningsgrundande, brast det i bevisningen av dessa. Värdeminskningen godtogs ej av JK då den enskilde inte påstått att han skulle ha sålt bilen om den inte blivit betalningssäkrad utan värdeminskningen hade han ändå drabbats av. Vad gällde förlorad arbetsförtjänst hade ingen bevisning framförts av den enskilde. Beträffande skador på bilen som förvarats av Kronofogden anförde den enskilde bevisning om skador som dock inte styrkte när dessa uppkommit. Kronofogden kunde dock visa på protokoll från omhändertagandet att bilen redan hade vissa skador. Härvid kan noteras att det allmänna har ett presumtionsansvar för omhändertagen egendom, men i detta fall har JK hänvisat till bevisning som Kronofogden framlagt som synes vederlägga att bilen skadades under förvaringen. Ersättning uteblev således på samtliga punkter. (JK:s beslut 2006-03-31, dnr 2241-05-40)⁹³

⁹² Den principiella inställningen kan generellt ifrågasättas, med hänsyn till att ideellt skadestånd för förlorad semester har utgått i utomobligatoriska förhållanden med anledning av person- eller sakskada. Om ren förmögenhetsskada kan konstateras som ersättningsgill, torde det saknas anledning att inte erkänna en dylik ideell skada.

⁹³ Fallet gäller delvis ersättning med betalningssäkringslagen som ansvarsgrund (se 3.1.3.3 ovan).

4.2 BEVISNINGEN

Inom skadeståndsrätten gäller liksom inom civilrätten i allmänhet att käranden ska styrka såväl ansvarsgrunden som sin skada och förlust. I vissa avseenden tillämpas dock ett lindrigare beviskrav.

Beträffande bevisningen av orsakssambandet i komplicerade fall, där parterna påstår att skadan har orsakats av den ena och inte den andra orsaken, krävs att skadelidandens påstådda orsak framstår som klart mer sannolik än andra möjliga orsaker.⁹⁴

Avseende skadan gäller att skadelidanden har att visa på omfattningen av sin skada. I 35 kap. 5 § rättegångsbalken föreskrivs att domstol kan uppskatta skadan till ett skäligt belopp i fall där full bevisning om skadan inte alls eller endast med svårigheter kan föras.

I Justitiekanslerns skadereglerande verksamhet tillämpar denne ofta än mer förmånligare beviskrav för den enskilde.⁹⁵

Exempel 1: Ett skattekontor avregistrerade ett bolag, på grund av ett förbiseende, från mervärdesskatteredovisningen och som arbetsgivare i dåvarande skattemyndigheternas datasystem, vilket upptäcktes efter två månader. Bolaget hade även under ett år felaktigt varit registrerat som innehavare av ogiltigt VAT-nummer i ett EU-register. Med hänsyn till uppgifternas spridningen fick det anses styrkt att företaget lidit ekonomisk skada. Vad gäller skadans omfattning, förelåg bevissvårigheter hur stor inverkan dessa felaktigheter haft på resultatförsämringen. Det ansågs ligga i sakens natur att det är mycket svårt att styrka en sådan ekonomisk skada fullt ut. JK tillämpade 35:5 RB och uppskattade skadan till ett skäligt belopp. Därtill beaktade kanslern att den frivilliga skadereglering i ett sådant fall bör vara generös med hänsyn till att försummelsen helt låg på statens sida och det

⁹⁴ Hellner/Radetzki, Skadeståndsrätt, s. 200 ff.

⁹⁵ Bengtsson/Strömbäck, Skadeståndslagen, s. 95 f.

gällde ansvar för en uppgift som flera ska kunna sätta tillit till. Ersättningen fastställdes till 200 000 kr (av yrkade 500 000 kr). (*JK:s beslut 2006-10-30, dnr 1425-05-42*)

Exempel 2: Skatteverket fattade ett felaktigt taxeringsbeslut om återföring av kapitalvinst efter försäljning av fastighet, genom att underlåta att kvotera kapitalvinsten enligt gällande regler. Den skattskyldige kom att betala in fel skatt, innan ett omprövningsbeslut kom varigenom den korrekta skatten fastställdes. För att betala den felaktiga skatten, pantbelånade den skattskyldige guld som han ägde vilket innebar kostnader och sålde aktier och fonder. Enligt JK kunde denne inte styrka sina förluster och därtill hade denna inte sökt begränsa sin skada (se nedan 6.2). Med hänsyn till att den ekonomiska skadan är svår att styrka vid sådana förluster, och särskilt med beaktande att den enskilde agerat utan ombud samt fråga var om ett ansevärt belopp som uppenbarligen hade betydelse för den enskildes ekonomiska ställning, bör skaderegleringen vara generös hos JK varför ersättning uppskattades – enligt grunderna för 35:5 RB – till ett skäligt belopp å 5 000 kr. (*JK:s beslut 2009-03-05, dnr 7793-08-40*)

5 ANSVARSAVGRÄNSNING

När väl en ansvarsgrund (enligt kap. 3 ovan) samt en ersättningsgill skada har konstaterats (enligt kap. 4 ovan), måste skadeståndsanspråket vara av sådan kvalitet att det passerar bedömningen om ansvarsavgränsning. Däri ryms särskilt kravet på ett adekvat orsakssamband (adekvat kausalitet) mellan skadan och den ansvarsgrundande handlingen eller underlåtenheten. Därtill kommer några andra läror och principer som avgränsar skadeståndsansvarets omfattning som presenteras kort.

Viktigt att notera är att kraven som följer av ansvarsavgränsningen även gäller när de särskilda ansvarsgrunderna enligt Europakonventionen eller unionsrätten tillämpas.

5.1 KAUSALITET

Skadelidanden har att visa på ett orsakssamband mellan skadan och den skadevällanden handlingen eller underlåtenheten. Detta bör, för det första, skiljas från bevisfrågan om orsaken (se 4.2 ovan). För det andra bör det skiljas från den normativa bedömningen av kausalitet: adekvansbedömning och övriga avgränsningsläror.

Kausalitetsbedömning tar sikte på det faktiska orsaksförloppet. Som huvudregel gäller att skadan inte skulle ha uppkommit utan myndighetens handlande eller underlåtenhet. Det måste dock inte ha varit fråga om den dominerande eller huvudsakliga orsaken. Frågan kan vara om *en* av flera samverkande orsaker. Vidare kan komplicerade frågor om bl.a. flera konkurrerande skadeorsaker uppkomma, som inte närmare beskrivs

här generellt.⁹⁶ Istället åskådliggörs kausalitetskravets komplexitet med problematiken om felaktig rättstillämpning (beslut etc.) tillsammans med ett exempel.

5.1.1 Oriktig rättstillämpning som exempel

I fall där en myndighet har gjort ett avsteg från förvaltningsrättsliga eller processuella handläggningsregler är det ofta svårt att visa på ett orsakssamband mellan myndighetens avsteg och en skada.

Om myndigheten t.ex. brustit i skyldigheten att utförligt motivera ett beslut (i enlighet med förvaltningslagen), som fattats på tveksamma materiella rättsliga grunder (enligt inkomstskattelagen), förutsätter den senare bristen att en uppenbart oriktig rättstillämpning är för handen (se 3.1.3 ovan). Att en myndighet brustit i sin motivering för ett sådant felaktigt beslut kan tala för skadeståndsskyldighet. Men detta skäl talar endast för att uppenbart oriktig rättstillämpning föreligger, särskilt om utrymmet för en skönsmässig bedömning eller tolkning varit begränsad. Endast det förhållandet att myndigheten brustit i sin skyldighet att motivera beslutet utförligt kan då inte ensamt utgöra orsakssambandet till den enskildes förlust, eftersom detta istället förorsakats av myndighetens negativa beslut för den enskilde.⁹⁷

Den enskilde har i detta läge endast förlorat en processuell chans (eller möjlighet) – ett slags 'loss of procedural chance' för att använda ett uttryck från Europadomstolens praxis. 'Loss of chance' är en främmande rättsfigur för svensk skadeståndsrätt,⁹⁸ som i flera andra länder i vissa fall tillämpas för att i komplicerade fall om kausalitet utöka skadelidandens möjligheter till skadestånd.

⁹⁶ Se översiktligt Schultz, *Kausalitetspraktikan*, SvJT 2011 s. 465 ff.

⁹⁷ Jfr finska Högsta domstolens dom, HD 2002:78.

⁹⁸ Se SOU 2010:87, s. 352; Andersson, *Den svenska EKMR-skadeståndsrätt (II)*, InforTorg 2011-08-08.

En annan möjlighet är att beakta de två presumtiva skadeståndsgrundande bristerna – handläggningsfelet och rättstillämpningsfelet – i en samlad bedömning av ansvarsgrunden. Fel eller försummelse innebär enligt den allmänna regeln om det allmännas ansvar i 3 kap. 2 § SkL att flera handlingar eller underlåtenheter från myndighetens eller dess tjänstemäns sida kan kumuleras (s.k. kumulerade fel) för att ligga till grund för den samlade bedömning om huruvida fel eller försummelse (oaktsamhet) föreligger för att grunda ansvar för det allmänna.⁹⁹ Således borde de båda exemplifierade typerna av fel och brister vägas samman i en culpabedömning även om den senare – påstådd felaktig rättstillämpning – i sig förutsätter en culpabedömning av kvalificerad art ("uppenbart oriktig" rättstillämpning), vilket dock borde beaktas tillsammans med den bristfälliga handläggningen (motiveringen). Ur kausalitetssynpunkt behöver man inte fastställa huvudorsaken (särskilt inte när båda handlingarna emanerar från samme skadevällare), utan det är tillräckligt att konstatera att orsakerna samverkat och att en av dessa varit en nödvändig del i den sammanlagda orsaken till skadan.¹⁰⁰

5.2 ADEKVANSKRAVET

Adekvanskravet föranleder mycket ambivalens inom skadeståndsrätten. Det har nämligen lika många definitioner som skadeståndsrättare. Hjalmar Karlgren har en gång förklarat att adekvansläran är "hal som en ål".¹⁰¹

Syftet med adekvanskravet är att inte belasta skadevällaren med ansvar för s.a.s. alltför avlägsna orsakade skador. Således ska endast påräkneliga och förutsebart orsakade skador ersättas, medan mer oberäkneliga och slumpmässigt orsakade skador bör falla utanför skadeståndsansvaret. Annorlunda har det även uttryckts att om inte sannolikheten för skada ökade genom

⁹⁹ Bengtsson/Strömbäck, Skadeståndslagen, s. 107.

¹⁰⁰ Hellner/Radetzki, Skadeståndslagen, s. 213.

¹⁰¹ Karlgren, *Perpetuatio obligationis*, TFR 1955 s. 361 ff. på s. 365.

skadevållarens handlande, är skadan inadekvat orsakad. Detta är dock endast en förenkling av bedömningen.¹⁰²

5.3 DEN ERSÄTTNINGSBERÄTTIGADE KRETSEN

Skadeståndsansvaret avgränsas även av ytterligare principer, utöver det vanliga kravet på adekvat kausalitet. Det gäller särskilt om den enskilde baserar sitt skadeståndskrav på en handlingsregel eller annan norm som en myndighet har att följa, varför normskyddsläran kan komma att tillämpas. Vidare kan frågor uppkomma om tredjemansskadepincipen när någon annan än den direkt drabbade lider skada.

5.3.1 Normskyddet

Läran om skyddat intresse innebär ett undantag från skadeståndsskyldighet för skador som faller utanför normskyddet för den ansvarsgrund som skadelidanden stödjer sin talan på. Denna lära om ansvarsavgränsning har fått särskild betydelse beträffande det allmännas ansvar, även om det är hart när omöjligt att kortfattat beskriva lärans inverkan på ansvarsbedömningen generellt.¹⁰³ Den är av särskilt intresse inom detta område, med hänsyn till att det allmännas verksamhet är så detaljrikt reglerad. Ansvarsavgränsningen ligger i att inte varje överträdelse av en regel från en myndighets sida föranleder skadeståndsansvar, då inte alla regler avser att skydda enskilda intressen – eller åtminstone inte varje enskild som lider en skada av överträdelser.^{104 105}

¹⁰² Se vidare Hellner/Radetzki, Skadeståndsrätt, s. 202 ff.

¹⁰³ Hellner/Radetzki, Skadeståndsrätt, s. 210 ff., 448 ff.

¹⁰⁴ Bengtsson/Strömbäck, Skadeståndslagen, s. 119.

¹⁰⁵ En jämförelse kan göras med den begränsning som föreligger enligt Francovich-doktrinen första rekvisit (den unionsrättsliga skadeståndsgrunden) om att t.ex. en bestämmelse i ett direktiv – för att vara skadeståndsgrundande – ska avse att tillskapa rättigheter för enskilda (se 3.5 ovan samt JK:s beslut 2010-06-24, dnr 5426-08-40 citerat där).

Vissa handlingsregler skyddar således allmänna intressen (eller allmänheten endast generellt) och faller därmed utanför normskyddet. Som klassiskt exempel brukar smugglingsbrottet nämnas, vilket inte skyddar någon enskilds ekonomiska intressen utan den allmänna konkurrensen och omsättningens intressen. Andra regler skyddar visserligen enskildas intressen men inte nödvändigtvis varje enskilt intresse. Som generell regel kan därvid uppställas att den som har klagorätt mot ett myndighetsbeslut i allmänhet även har rätt till skadestånd vid vållande med anledning av myndighetsutövningen i fråga.

5.3.2 Tredjemansskador

Som huvudregel uppställs inom skadeståndsrätten att tredje man som indirekt lider förlust till följd av annans skada inte har rätt till skadestånd.¹⁰⁶ Fråga måste alltså vara om en skadegörande handling som direkt orsakar skadelidanden en skada (person- eller sakskada, ren förmögenhetskada, kränkning eller annan ideell skada). Regeln syftar till att avgränsa skadeståndsansvaret från följdskador som drabbar andra personer i nästa eller flera led.

*Exempel:*¹⁰⁷ Skatteverket registrerade fel adress för nyfött barn i folkbokföringen, vilket kvarstod i registret under tre år. Såväl föräldrarna som barnet krävde ersättning för att personuppgifterna kan ha varit på villovägar, såsom en kränkning av den personliga integriteten enligt personuppgiftslagen samt skadeståndslagen (kränkning). Även föräldrarna ansågs tillhöra den i princip ersättningsberättigade kretsen enligt skadeståndslagen, även om den registrerade uppgiften inte direkt avsåg dem, men hade likväl direkt betydelse för dem. Ersättningen avslogs dock på andra grunder. (JK:s beslut 2008-04-18, dnr 1061-08-40)

¹⁰⁶ Hellner/Radetzki, Skadeståndsrätt, s. 360 ff.

¹⁰⁷ Även beskrivet under 3.3 ovan.

6 SKADESTÅNDETS JÄMKNING ELLER BORTFALLANDE – MEDVÅLLANDE SAMT FÖRPLIKTELSEN ATT BEGRÄNSA SIN SKADA

6.1 ALLMÄNT OM MEDVÅLLANDE

Även om skadeståndsansvar kan konstateras, kan detta helt eller delvis bortfalla p.g.a. av den enskildes bristande medverkan i ärendets handläggning eller att den enskilde själv helt eller delvis bidragit till sin egen skada genom medvållande. Vidare kan den enskilde efter uppkommen skada ha underlåtit att begränsa sin skada så långt det går, vilket kan medföra bortfall av statens skadeståndsansvar.

Den enskildes medvållandeansvar har särskilt betonats i betänkandet om det allmännas skadeståndsansvar vid överträdelser av Europakonventionen (SOU 2010:87)¹⁰⁸. Där anføres att skadestånd normalt sett inte bör utgå om den enskilde underlåtit eller annars förhållit sig passiv till att invända emot eller överklaga felaktiga beslut, liksom om denne inte från början anmärkt att fråga kan vara om en konventionskränkning. Det är dock inte ett okontroversiellt påstående, angående vilket ansvar den enskilde kan lastas för med följdverkan av bortfall eller jämkning av det allmännas skadeståndsansvar. Den betydelse som denna ansvarsavgränsning tillmätts – om den enskildes passivitet – påminner om den övervärderade betydelsen som tillmättes den nu sedan länge avskaffade passivitetsregeln (tidigare lydelse av 3 kap. 3 § SkL), om bortfall av skadeståndsansvar när den enskilde underlåtit att söka rättelse av ett felaktigt beslut.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Bet. bl.a. på s. 287 f. och s. 343 f.

¹⁰⁹ Se Bengtsson, Det allmännas ansvar, s. 109 f. Se närmare om tidigare rättsläge Bengtsson,

6.1.1 Jämkning av skadestånd p.g.a. underlåtenhet att överklaga eller annan passivitet vid felaktiga beslut

Numera får man tillämpa den allmänna regeln om jämkning av skadestånd p.g.a. medvållande till skada (6 kap. 1 § SkL), vad gäller den enskildes eventuella underlåtenhet (objektivt sett) att överklaga eller vidta andra åtgärder mot ett beslut som påstås vara felaktigt. Men endast klara fall av enskildas oaktsamhet kan klassas som medvållande vid statens skadeståndsansvar för felaktiga beslut. En restriktiv tillämpning av medvållanderegeln anses motiverad, eftersom det inte naturligen kan betecknas som oaktsamt av den enskilde att i allmänhet förlita sig på myndighetens eller domstolens bedömning. Endast klara fall av oaktsam underlåtenhet – där någon har nöjt sig med beslutet med hopp om att istället få skadestånd – kan föranleda jämkning p.g.a. vållande.¹¹⁰ Endast när möjligheterna att överklaga samt beslutets felaktighet stått klart eller borde stått klart för den enskilde, kan den enskilde tillräknas medvållande som resulterar i ett jämkat skadestånd.¹¹¹ Att en enskild inte använt sig av extraordinära rättsmedel kan aldrig anses utgöra medvållande från dennes sida.

6.1.2 Andra fall av medvållande

Övriga fall av den enskildes medvållande – fall som inte sammanhänger med dennes underlåtenhet att invända mot felaktiga beslut – får bedömas enligt den allmänna regeln om medvållande enligt 6 kap. 1 § SkL. Staten kan i detta avseende inte tillskrivas något särskilt ansvar för att den enskilde inte överväger vilka ekonomiska konsekvenser ett visst handlande kan få eller inte söker begränsar en uppkommen skada.¹¹² I relationen mellan Skatteverket och skattskyldig får en avvägning göras avseende riskerna som är förenade med det som å ena sidan Skatteverket ansvarar för och å andra sidan det som den enskilde ansvarar för.

Skadestånd vid myndighetsutövning II, Lund 1978, s. 7 ff.

¹¹⁰ Bengtsson, *Det allmännas ansvar*, s. 110 ff.

¹¹¹ Jfr JK:s beslut 2008-04-09, dnr 7665-06-40 där frågan uppkom med anledning av skadeståndstalan på unionsrättslig grund.

¹¹² Bengtsson, *Det allmännas ansvar*, s. 116 f.

Exempel 1: Skatteverket registrerade felaktigt en adress i folkbokföring, varmed en fordonsägare inte fick inbetalningskort avseende fordonsskatt. Staten blev skadeståndsansvarig för utgifter detta föranleder enligt PUL. Fordonsägare har dock en författningsstadgad skyldighet att vid uteblivna inbetalningskort anmäla detta till Trafikverket. Således hade både staten och den enskilde brutit i sitt aktsamhetsansvar. P.g.a. den enskildes medvållande jämkades skadeståndet. (*JK:s beslut 2009-09-07, dnr 4019-08-42*)

Exempel 2: skattskyldig privatperson begärde av Skatteverket att en överföring skulle göras från hans skattekonto till ett amerikanskt bankkonto. Skatteverket överförde felaktigt alla medel på skattekontot, varför detta var tomt för kommande betalningar av preliminärskatt. Skatteskulden som därigenom uppkom överfördes till Kronofogdemyndigheten, vilket medförde kostnader för den enskilde. Att denne på så sätt underlåtit att betala skatt ansågs *inte* utgöra medvållande utan istället var detta en beräknelig och sannolik följd av Skatteverkets felaktiga överföring. (*Svea hovrätts dom, 2008-10-09*)

6.2 SKADELIDANDENS PLIKT ATT BEGRÄNSA SIN SKADA

Utöver skadelidandens lagreglerade medvållandeansvar om jämkning, kan skadeståndet helt bortfalla om skadan hade kunnat undvikas om skadelidanden iakttagit sin plikt att i rimlig utsträckning söka begränsa den uppkomna skadan.¹¹³

Exempel: Skatteverket fattade ett felaktigt taxeringsbeslut om återföring av kapitalvinst efter försäljning av fastighet, genom att underlåta att kvotera kapitalvinsten enligt gällande regler. Fel eller försummelse förelåg därmed enligt 3 kap. 2 § SkL. Den skattskyldige kom att betala in fel skatt, innan ett omprövningsbeslut kom varigenom den korrekta skatten fastställdes. För att betala den felaktiga skatten, pantbelånade den skattskyldige guld som

¹¹³ Radetzki, Skadeståndsberäkning vid sakskada, Stockholm 2004, s. 155 ff.

han ägde. Detta innebar kostnader och därmed en ekonomisk skada (ren förmögenhetsskada). Efter att ha fått det omprövade beslutet och skatten omräknade, borde den enskilda ha löst pantlånet för att eliminera denna skada. Genom att inte göra detta utgick inget skadestånd i den delen, då skyldigheten att begränsa den inträffade skadan inte uppfyllts av skadelidanden. (*JK:s beslut 2009-03-05, dnr 7793-08-40*)

7 HANDLÄGGNINGEN AV SKADESTÅNDSANSPRÅK – ATT FÖRA TALAN OM SKADESTÅNDSANSPRÅK MOT STATEN OCH SKATTEVERKET

Den som vill rikta ett skadeståndsanspråk mot staten p.g.a. fel eller försumelse eller rättighetsöverträdelse kan välja att direkt ansöka om stämning vid allmän domstol eller först söka ersättning hos Justitiekanslern. JK ansvarar för statens skadereglering och gör en självständig skadeståndsrättslig bedömning av ansökningarna om ersättning. JK:s beslut kan inte överklagas, utan istället måste den enskilde ansöka om stämning mot staten i vanlig ordning vid allmän domstol. JK agerar i samband med en sådan process ombud för staten.

Vissa anspråk mot staten skaderegleras dock inte av JK.¹¹⁴ Denna handlägger inte fall om s.k. faktiska skador som inte orsakats genom myndighetsbeslut och inte heller skadeståndsanspråk som hänför sig till en myndighets felaktiga råd och upplysningar enligt 3 kap. 3 § skadeståndslagen (informationsansvaret). Anspråk med anledning av s.k. handläggningsskador, som inte innebär påstående om att myndigheten fattat ett felaktigt beslut eller underlåtit att fatta beslut, handläggs inte heller huvudsakligen av JK. När sådana anspråk riktas mot Skatteverket, skaderegleras dessa inte av JK utan av Skatteverket.¹¹⁵ I dessa fall för även Skatteverket talan för statens räkning i allmän domstol.¹¹⁶

¹¹⁴ Se förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten.

¹¹⁵ Enligt JK:s delegationsbeslut 2008-02-14, dnr 1204-08-40.

¹¹⁶ 6 § förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten.

8 DEN SKADESTÅNDRÄTTSLIGA REGLERINGENS ÄNDAMÅLSENLIGHET: SYNPUNKTER DE LEGE FERENDA

I denna rapport har flera skadeståndsrättsliga frågeställningar presenterats och analyserats. Frågan kan ställas om den befintliga skadeståndsrättsliga regleringen är ändamålsenlig.

Skadeståndsrätten kännetecknas inte av en omfattande reglering i bemärkelsen författningsreglering. Det skadeståndsrättsliga regelverket präglas av en öppenhet, med få lagregler och en vital diskursiv utveckling genom rättspraxis med stort inflytande av doktrinen. Skadeståndslagen är också endast avsedd att utgöra en ramlag. Även det aktuella området – statens skadeståndsansvar särskilt för Skatteverket – utgår från den allmänna regleringen i skadeståndslagen om det allmännas skadeståndsansvar, men denna kompletteras av flera principer och ansvarsgrunder. Frågan som bör ställas är om statens skadeståndsansvar för Skatteverket, såsom det kommit att utformas och tillämpas i praxis, präglas av en koherens i förhållande till skadeståndsrätten och dess principer i stort. Särskilt Europakonventionens inflytande på det allmännas skadeståndsansvar väcker sådana frågor.

En allmän synpunkt om den s.k. EKMR-skadeståndsrätten, dvs. den delen av skadeståndsrätten som influerats av Europakonventionen, är att denna inte är något för skadeståndsrätten väsensskilt, något som ibland synes göras gällande. Att en rättighet i konventionen utgör ansvarsgrunden för statens skadeståndsansvar istället för annan regelöverträdelse eller normstridigt handlande är inte något väsensskilt för svensk skadeståndsrätt. Båda formerna av ansvarsgrund är förenliga med culpa-reglens grunder: Att formulera en normativ grund för den typ av handlande eller underlåtenhet som rättsordningen erkänner ett skadeståndsrättsligt skydd för.

Särskilt det skadeståndsrättsliga ansvaret för felaktig rättstillämpning väcker flera svåra frågor för framtiden, i synnerhet när ett beslut eller en dom i den förvaltningsrättsliga instansordningen påstås stå i strid med Europakonventionen. De närmare skadeståndsrättsliga förutsättningarna för statens skadeståndsansvar i dessa fall är alltmer tämligen oklara. Fallen kan t.ex. gälla Skatteverkets eller förvaltningsdomstolarnas bedömning av skattetillägget, beviskraven för fastställandet av detta¹¹⁷ och omfattningen av tredjemansrevision.

Distinktionen mellan vad som är rättstillämparens fel och vad som är lagstiftarens fel är tämligen diffus, eftersom förvaltningsmyndigheterna och domstolarna har att tillämpa konventionen såsom svensk lag i samtliga fall. Problematiskt blir det när de rättstillämpande myndigheterna i sin tillämpning hänvisar till att lagstiftaren redan har gjort en bedömning om lagstiftningens förenlighet med Europakonventionen. Om den enskilde sedermera angriper ett förvaltningsrättsligt beslut eller en dom genom en skadeståndstalan hos JK eller i allmän domstol uppstår frågan hur det allmännas skadeståndsansvar kvalificeras. Staten kan generellt skadeståndsrättsligt inte freda sig mot sin underlåtenhet att lagstiftningen inte är förenlig med Europakonventionen, något som ur konstitutionell synpunkt är än mer giltigt nu när uppenbarhetsrekvisitet i regeringsformen har avskaffats. Vid konventionsstridig rättstillämpning i förvaltningsprocessen föreligger heller inget skadeståndsrättsligt krav på ”uppenbart felaktig” rättstillämpning. Konventionsprövningen i sig är tillräckligt kvalificerande. Det är samtidigt inte fråga om en överprövning av förvaltningsmyndigheternas och förvaltningsdomstolarnas bedömning i strikt mening, utan en bedömning om en konventionsstridig myndighetsutövning förekommit genom rättstillämpningen även om det kan förefalla märkligt att en konventionsprövning av förvaltningsinstansernas agerande sker i allmän domstol. I grunden handlar det om att i allvarliga fall tillförsäkra enskilda att genom en skadeståndsrättslig talan få prövat om Europakonventionens

¹¹⁷ Se ett nyligen prövat ärende av JK där skadeståndskravet om felaktig tillämpning med hänvisning till art. 6.1 och 6.2 avslogs, JK:s beslut 2011-09-29, dnr 1442-10-40.

rättigheter beaktats och tillgodosetts i den förvaltningsrättsliga instansordningen.¹¹⁸

En annan problematisk fråga i sammanhanget, är enskildas börda att söka förebygga skadan på annat sätt än genom skadeståndstalan. Det gäller spørsmålet när skadeståndet kan jämkas eller utebliva om den enskilde inte genom att t.ex. överklaga det ursprungliga beslutet som hon menar blivit felaktigt i samtliga tänkbara instanser. Frågeställningen har särskilt aktualiserats i utredningen om en lagregel om det allmännas skadeståndsansvar enligt Europakonventionen, varmed föreslås att skadeståndsansvar kan utebli om den enskilde inte haft godtagbar anledning att ej överklaga eller i övrigt söka få ett felaktigt beslut eller liknande rättat på annat sätt än genom skadeståndstalan.¹¹⁹ Tidigare existerad en passivitetsregel i skadeståndslagen som uteslöt det allmännas skadeståndsansvar om den enskilde inte överklagat i vanlig ordning, något som sedermera avskaffades. Numera torde det krävas ett tämligen kvalificerat förbiseende från den enskilde att inte söka få rättelse av något som utgör ett felaktigt beslut, men det synes inte vara helt säkert. Det är naturligtvis önskvärt att ett fel i den förvaltningsrättsliga instansordningen även rättas till inom ramen för denna ordning. Att den enskilde rättat sig efter ett felaktigt beslut eller inte angripit detta med samtliga tillgängliga rättsmedel, kan dock i vissa fall vara svårt att likställa med vad som generellt inom skadeståndsrätten betecknas som skadelidandens medvållande, alternativt skadelidandens plikt att begränsa sin skada. Den enskilde kan ofta inte ha haft anledning eller möjlighet att åtminstone från början ifrågasätta en myndighets beslut. Den i utredningen föreslagna konstruktionen är tämligen sträng i detta avseende. Den är dessutom mycket speciell i skadeståndsrättsligt hänseende, eftersom skadelidandens agerande (t.ex. att man inte överklagar i samtliga instanser) tillmäts betydelse för såväl ansvarsgrunden (om grund för rätt till skadestånd över huvud föreligger) som skadeståndets bestämmande (genom jämkning p.g.a. medvållande eller plikten att begränsa sin skada).

¹¹⁸ Jfr NJA 2007 s. 862.

¹¹⁹ SOU 2010:87 s. 425 ff. med hänvisningar.

En helt annan fråga är vilken roll EU:s rättighetsstadga kommer att spela för statens skadeståndsansvar. Flera skadeståndsrättsliga ärenden med skatterättslig anknytning, särskilt avseende mervärdesskatteregleringen, har under senare tid prövats av JK (men av olika skäl inte av Högsta domstolen) med EU-rätten som skadeståndsgrund. Rättighetsstadgan kommer parallellt med Europakonventionen att förstärka det skadeståndsrättsliga skyddet vid statens överträdelse av enskildas rättigheter i skatteärenden.¹²⁰ En större samsyn i skadeståndsrättsligt hänseende bör i framtiden ske när det gäller EU-rätten och Europakonventionen som skadeståndsgrund i förhållande till det allmännas ansvar för överträdelse av båda dessa rättighetskomplex, något som Högsta domstolen redan tidigare åtminstone har antytt.¹²¹

¹²⁰ Se generellt Bernitz, Rättighetsskyddets genomslag i svensk rätt – konventionsrättsligt och unionsrättsligt, JT 2010/11 s. 821 ff., på s. 840.

¹²¹ Se NJA 2007 s. 747. Se vidare Mörk/Hermansson, Enskildas skydd vid lagstiftarens försummelse – om estoppel-argumentet i svensk rätt, SvJT 2008 s. 229 på s. 245 ff.

Det straff- och disciplinrättsliga ansvaret för Skatteverkets tjänstemän vid felaktig eller bristande ärendehandläggning

Jur.dr., VH Johan Boucht*

* Postdoktor (jur.dr., VH), juridiska fakulteten vid Universitetet i Bergen, Norge.

SAMMANFATTNING

Rapporten behandlar det straff- och disciplinrättsliga ansvar som kan aktualiseras för Skatteverkets tjänstemän som en följd av försummelser vid och felaktig handläggning av skatteärenden. Straffrättsligt ansvar för tjänstefel (BrB 20:1) kan drabba en tjänsteman som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosätter vad som gäller för uppgiften. Disciplinansvaret istället fråga när en arbetstagare uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen (LOA 14 §). I bägge fallen förutsätts att gärningen inte är ringa. På ett allmänt plan kan sägas att det straffrättsliga ansvaret förutsätter att gärningen är så klandervärd att en straffrättslig sanktion är påkallad, medan det arbetsrättsliga ansvaret utgår från att arbetstagaren har åsidosatt sina skyldigheter i anställningen. Vid sidan av nämnda två mekanismer får arbetstagaren avskedas enligt LAS 18 § om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren. I sådana fall av handläggningsförsummelser av Skatteverkets tjänstemän som avses här torde detta dock kunna komma ifråga endast i sällsynta undantagsfall.

Både JO och JK har befogenhet både att inleda förundersökning för tjänstefel enligt BrB 20:1 och initiera en process om disciplinpåföljd enligt LOA § 14. Eftersom den straffrättsliga sanktionsmekanismen generellt förutsätter allvarligare försummelser torde den arbetsrättsliga disciplinrätten vara mer ändamålsenlig för de fall av handläggningsfel som avses i detta sammanhang. Men även om handläggningsfel kan förorsaka betydande olägenheter, kan handlingen eller underlåtenheten bedömd som en helhet i en

del fall ändå inte sägas motivera formella sanktioner. I dessa fall kan en mer formfri dialog mellan arbetsgivare och arbetstagare med t.ex. tillsägelse eller omplacering som möjlig påföljd vara med ändamålsenlig. Utifrån det underlag med JO- och JK-avgöranden från de senaste tio åren som använts i rapporten verkar dock både straffrättsliga och disciplinära påföljder vara förhållandevis sparsamt brukade som sanktioner för handläggningsfel av Skatteverkets tjänstemän. Sanktioner, och då i första hand disciplinära, har närmast kommit i fråga vid upprepade och relativt allvarliga försummelser beträffande dokumenthantering och handläggningstid.

1 INLEDNING

I förevarande rapport diskuteras det straff- och disciplinrättsliga ansvar som kan komma att aktualiseras för Skatteverkets tjänstemän för försummelser vid och felaktig handläggning av skatteärenden. Eftersom Skatteverket är en statlig förvaltningsmyndighet aktualiseras det s.k. straffrättsliga ämbetsmannansvaret, men även ett rent arbetsrättsligt ansvar. Rapporten, som har framställts på uppdrag av Institutet för Skatter och Rättssäkerhet (ISR), utgår från gällande straffrättsliga och arbetsrättsliga bestämmelser i lag, samt därtill hörande relevanta förarbeten, liksom praxis och doktrin. Som underlag har även använts det material med JO- och JK-beslut från de senaste tio åren, som Institutet för Skatter och Rättssäkerhet har tagit fram.

I det följande avsnittet redogörs för de gällande rättsregler som i detta hänseende kan aktualiseras i förhållande till skattetjänstemän beträffande dels det straffrättsliga, dels det arbetsrättsliga ansvaret. I avsnitt tre relateras reglerna till Skatteverkets verksamhet och till relevanta JO-avgöranden. Frågor om skadestånd behandlas inte här, utan till denna del hänvisas till Philip Mielnickis rapport i samma publikation.

2 TJÄNSTEANSVARSREGLERINGENS HUVUDDRAG ENLIGT GÄLLANDE SVENSK RÄTT

2.1 INLEDNING

Tjänsteansvaret i svensk rätt är dualistiskt i den meningen att rättsligt ansvar för en tjänsteman kan aktualiseras antingen i form av straffrättsliga eller arbetsrättsliga sanktioner. Det straffrättsliga spåret (enligt BrB) förutsätter att gärningen är till den grad samhälleligt klandervärd att en straffrättslig sanktion är påkallad, medan det arbetsrättsliga spåret (enligt LOA/LAS), som utgår från att arbetstagaren har åsidosatt sina skyldigheter i anställningen, närmast bygger på en tanke om ett "avtalsrättsligt klander". De två spåren är knutna till varandra på ett sådant sätt att en diskussion om tjänsteansvaret motiverar att bägge dimensionerna behandlas tillsammans.

2.2 STRAFFRÄTTSLIGT TJÄNSTEANSVAR ENLIGT BRB 20:1

2.2.1 Allmänt

BrB 20:1 st. 1, 2 och 4 lyder enligt följande (st. 3 har bedömts som irrelevant i detta sammanhang):

"Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar.

Om ett brott som avses i första stycket har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, skall dömas för grovt tjänstefel till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande.

...

Vad som sägs i första och andra styckena skall inte heller tillämpas, om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse.”

2.2.2 Krav på myndighetsutövning

För att BrB 20:1 skall äga tillämpning förutsätts att fråga är om myndighetsutövning. Begreppet myndighetsutövning används på flera håll i lagstiftningen; förutom i BrB, även t.ex. i FL 16-17 §§ (om partsinsyn och kommunikation) och SkadestL 3:2. BrB 20:1 motsvarar i detta hänseende i princip SkadestL 3:2 och i förarbetena framhålls att uttalanden i motiven till SkadestL, liksom den rättspraxis som har utbildat sig på området, därför bör kunna tjäna som vägledning för straffbestämmelsernas tillämpning.¹ Utgångspunkten är att straffansvaret omfattar, förutom myndighetsutövning, även åtgärder som ingår som ett led i myndighetsutövningen eller på annat sätt står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med denna.

Med myndighetsutövning avses beslut eller faktiska åtgärder som ytterst grundas på samhällets maktbefogenheter mot medborgarna och vilka åstadkommer rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentlig-rättsliga regler.² Myndighetsutövning är därför inte nödvändigtvis likställt med tjänsteutövning, som kan innefatta ett vidare fält av åtgärder (se nedan avsnitt 2.3. om det disciplinära ansvaret). I förarbetena till FL påpekades att myndighetsutövning ”skall innefatta utövning av en befogenhet att

¹ Prop. 1988/89:113, s. 23.

² Prop. 1975:78, s. 180. Beträffande tolkningen av myndighetsutövning, se t.ex. NJA 1982 s. 143, NJA 1983 s. 644, NJA 1984 s. 80 och NJA 2001 s. 35. För övrig praxis från HD och HovR kan hänvisas till översikten i SOU 1996:173, s. 37-56.

bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande, och befogenheten skall utövas i förhållande till enskild”.³ Det behöver inte uteslutande vara fråga om åtgärder som medför förpliktelser för enskilda, t.ex. beslut om skatteplikt, utan myndighetsutövning kan föreligga även i form av gynnande beslut, t.ex. tillstånd att driva viss verksamhet, befrielse från viss i författning stadgad förpliktelse och beviljande av social förmån.⁴ Karakteristiskt har ansetts vara att den enskilde befinner sig i ett beroendeförhållande: är det fråga om ett beslut varigenom han förpliktas att göra, tåla eller underlåta något måste han rätta sig efter beslutet, eftersom han annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot honom. Centrala kännetecken är att fråga är om ärenden där saken avgörs ensidigt genom beslut av myndighet och att ärendet mynnar ut i bindande beslut, dvs. att myndigheten utövar sin självständiga beslutsrätt.⁵

Myndighetsutövning kan också ta sig uttryck som faktiska åtgärder som inte har föregåtts av formliga beslut, t.ex. då en polisman dirigerar trafiken eller när han ingriper för att upprätthålla allmän ordning.⁶ Råd och upplysningar till allmänheten eller andra oförbindande besked, liksom annan service som olika myndigheter erbjuder medborgarna att anlita om de så önskar, har ansetts falla utanför området för myndighetsutövning.⁷ Vidare bör till myndighetsutövning räknas åtskilliga åtgärder som till formen endast innefattar ett meddelande om vissa faktiska förhållanden, men som likväl skapar rättigheter eller skyldigheter på samma sätt som all annan myndighetsutövning. Här märks olika i författning stadgade former av registeranteckningar, inskrivningsåtgärder etc. På samma sätt är att betrakta sådana upplysningar och andra underrättelser som offentliga organ har att lämna enligt särskilda författningsbestämmelser och som på ett eller annat sätt påverkar den enskildes rättsläge. Till sådan myndighets-

³ Prop. 1971:30, s. 331.

⁴ Prop. 1971:30, s. 331.

⁵ Hellners-Malmqvist 2007, s. 24, 27.

⁶ Se härom prop. 1975:78, s. 180–181, Holmqvist et al. 2008, s. 20:11–20:20.

⁷ Prop. 1972:5, s. 499–500, prop. 1971:30, s. 332.

utövning torde höra t.ex. underrättelse om avvikelse från självdeklaration enligt förordning (1990:1236) om ändring i taxeringsförordningen 10 §.

I t.ex. *RH 2000:90* hade en civilanställd vid polisens utlänningssektion med behörighet att söka i polisens brotts- och belastningsregister (BRS och BRR) och polisens allmänna spaningsregister (ASP) gjort 14 sökningar på målsäganden i polisens register BRS, BRR och ASP trots att detta inte behövts för fullgörandet av hans arbetsuppgifter. HovR fann att registersökningarna saknade samband med något ärende som handlagts av honom eller vid den enhet han tjänstgjorde på och kunde därför inte utgöra myndighetsutövning. Den civilanställda ansågs ha gjort sig skyldig till dataintrång som inte kunde anses ringa.

Uttrycket ”vid myndighetsutövning” i BrB 20:1 innebär att bestämmelsen inte bara omfattar handlingar som självständigt utgör myndighetsutövning utan också vissa andra åtgärder som står i ett naturligt och nära samband med myndighetsutövning.⁸ Dit hör t.ex. förberedande handlingar av olika slag.

Med felaktig myndighetsutövning (dvs. fel som är straffbara vid myndighetsutövning) avses åsidosättande av innehållet i lag eller annan av riksdagen, regeringen, förvaltningsmyndighet, kommun, landstingskommun eller annat sådant offentligt rättsligt organ beslutad generell norm, kompletterad med andra rättskällor, såsom uttalanden i förarbeten till lagstiftning och prejudikat.⁹ I förarbetena till revideringen av BrB 20:1 framhölls att lagstiftaren många gånger inte kan reglera myndigheters uppgifter i detalj, utan ofta är hänvisad till att ange vissa riktlinjer och principer för hur den

⁸ Prop. 1988/89:113, s. 14. Efter att BrB 20:1 ändrades 1989 kunde straff utdömas inte bara för gärningar som innefattat felaktig myndighetsutövning, utan också för vissa oriktiga handlingar som hade nära anknytning till myndighetsutövning. I förarbetena framhölls därför att det straffbara området utvidgats år 1989 samtidigt i princip innebar att området för disciplinansvar minskat i motsvarande grad. Se även prop. 1993/94:65, s. 83. För en översikt om tjänsteansvarsbestämmelsens lagstiftningshistoria, se t.ex. SOU 1996:173, s. 29–37, Norée 2000, s. 320–322.

⁹ Prop. 1975:78, s. 180, prop. 1988/89:113, s. 14.

offentliga verksamheten skall bedrivas. Åtgärder som strider mot sådana allmänna principer ansågs därför inte böra vara undantagna från straffrättsligt ansvar endast p.g.a. att närmare författningsreglering inte har skett eller att en speciell situation inte har uppmärksamrats i förarbetena eller blivit föremål för tidigare bedömning i domstol.¹⁰ För att syftet som ligger bakom BrB 20:1 skall kunna tillgodoses fullt ut ansågs därför att ansvar bör kunna inträda även vid åsidosättanden av vad som gäller för uppgiften trots att innehållet häri inte uttryckligen har författningsreglerats. I detta sammanhang kan även interna myndighetsföreskrifter vara av betydelse.

Uttrycket ”vad som gäller för uppgiften” i BrB 20:1 åsyftar även regler som mera konkret tar sikte på hur en viss uppgift skall handläggas, t.ex. rättegångsbalkens regler, förfaranderegler i FL eller en myndighets föreskrifter, som direkt angår myndighetsutövningen.¹¹ Däremot avses inte allmänna anvisningar om hur standarden i olika hänseenden bör vara, exempelvis regler av innebörd att myndighetens verksamhet bör vara så effektiv och billig som möjligt. Vid bedömningen av i vad mån någon har förfarit felaktigt bör hänsyn också tas till vad som kan anses följa av uppgiftens beskaffenhet.

2.2.3 Allvarligare än ringa gärning

Gärningar som med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa är undantagna från straffbestämmelsens tillämpningsområde. Bedömningen av huruvida detta är fallet sker mot bakgrund av det sammanhang där gärningen förekommer, främst dess betydelse för myndighetsutövningen och gärningsmannens ansvar för denna.¹² Verksamhetens art är av central betydelse.¹³ Inom områden där kraven på en korrekt handläggning är särskilt stora, t.ex. inom rätts-

¹⁰ Prop. 1988/89:113, s. 15, Holmqvist et al. 2008, s. 20:21–20:23.

¹¹ Se prop. 1988/89:113, s. 24. Som sådana kan nämnas t.ex. RSV:s riktlinjer (2002-02-03 dnr 10310-02/100) att ambitionen bör vara att fatta ett obligatoriskt omprövningsbeslut inom en månad från det att överklagandet kom in.

¹² Prop. 1988/89:113, s. 17. Se även SOU 1996:173, s. 57–58.

¹³ Holmqvist et al. 2008, s. 20:26.

väsendet, kan det finnas anledning att göra en strängare bedömning än i andra fall. Å andra sidan bör inte endast en överträdelse av formella regler som är av underordnad betydelse för myndighetsutövningens faktiska innehåll föranleda straffansvar.

I *NJA* 1992 s. 812 hade ansvarig handläggare vid Statens invandrarverk beslutat att fyra utlänningar som var tagna i förvar skulle frigges, men därvidlag underlåt att förvissa sig om att beslutet om frigivning hade kommit personal som kunnat ombesörja frigivningen till handa, varigenom de fyra personerna utan laga grund varit berövade friheten i fyra dagar. HD fann att gärningen, trots sina allvarliga följder var att anse som ringa. I *NJA* 1993 s. 216 föranledde inte dröjsmål med att lämna ut allmän handling ansvar, eftersom det berott på förbiseende och ingen sådan omständighet förelegat som talat för att döma till ansvar. Felet ansågs som ringa. I *NJA* 2002 s. 336 ansågs en rådmans upprepade uppskjutanden av tidpunkterna för två domars meddelande, även med beaktande av de olägenheter som har vållats parterna, vid en samlad bedömning som ringa.

Allmänna och enskilda intressen kan vara av betydelse, särskilt i vad mån någon har drabbats av skada av gärningen eller om det förelegat påtaglig risk för att skada eller olägenhet inträffar.¹⁴ Även vilken ställning gärningsmannen har i förhållande till myndighetsutövningen kan vara betydelsefullt. Generellt kan sägas att ju fler självständiga befogenheter som gärningsmannen har, desto starkare skäl kan det finnas för att bedöma gärningen strängare.¹⁵ Straffansvaret tar i första hand sikte på gärningar som begås av personer med mera självständigt inflytande över myndighetsutövningen. Åtgärder som utförts av personal som i underordnad ställning biträtt vid en myndighetsutövning, t.ex. skrivarbete eller expeditionsgöromål eller

¹⁴ Här kan nämnas JO-avgörandet 2006-01-10, dnr. 2043-2004 där JO vid en inspektion Skatteverkets region Malmö upptäckt betydliga brister i handläggningen, bl.a. borttappade handlingar och långa väntetider. Förundersökning för brott mot tjänsteplikten enligt BrB 20:1 initierade av JO mot handläggaren, men lades sedermera ner eftersom det som kom fram under förundersökningen inte ansågs motivera dess fullföljande.

¹⁵ Holmqvist et al. 2008, s. 20:26.

sysslor som utförts under någon annans ledning, skall däremot normalt inte medföra ansvar.¹⁶ I den mån uppgifter av detta slag över huvud taget, på det sätt som krävs enligt bestämmelsen, kan anses ingå som ett led i myndighetsutövningen bör felaktigheter som har förekommit i sådana sammanhang ofta anses som ringa. I förarbetena framhålls dock att ett annat synsätt undantagsvis kan vara motiverat, t.ex. om någon genom en självständig åtgärd har vållat betydande skada. Är det allmänna skuldkravet (kravet på uppsåt eller oaktsamhet) uppfyllt, också i förhållande till att åtgärden hade en tillräcklig anknytning till myndighetsutövning, bör den som utfört gärningen följaktligen kunna bli straffrättsligt ansvarig.

2.2.4 Uppsåt eller oaktsamhet

För straffbarhet förutsätts uppsåt eller oaktsamhet. Straffansvar kommer endast i fråga om gärningsmannen insett eller bort inse att hans gärning haft erforderligt samband med en uppgift som innefattar myndighetsutövning. Uppsåtets nedre gräns bedöms (enligt *NJA 2004 s. 176*) utifrån ett likgiltighetsuppsåt.¹⁷ Enligt HD krävs för att uppsåt skall anses föreligga likgiltighet inte endast till risken utan också till förverkligandet av effekten eller förekomsten av omständigheten. Avgörande är således att förverkligandet av effekten eller förekomsten av omständigheten vid gärningstillfället inte utgjorde ett för gärningsmannen relevant skäl för att avstå från gärningen.

Vid oaktsamhet har gärningsmannen istället avvikit från den aktsamhet som krävs. Häri ligger både ett krav på att gärningen skall avvika från ett aktsamt beteende och att det hade kunnat begäras av gärningsmannen att han iakttagit erforderlig aktsamhet. Både medveten och omedveten oaktsamhet kommer ifråga.¹⁸ I det första fallet föreligger en misstanke om risk för följd eller omständighetens existens, medan sådan misstanke i det senare fallet saknas, men gärningsmannen borde ha insett förhållandet om han gjort vad han borde ha gjort. Även ringa oaktsamhet är i princip tillräckligt

¹⁶ Prop. 1988/89:113, s. 18.

¹⁷ Se närmare Asp-Ulväng-Jareborg 2010, s. 321-330.

¹⁸ Se närmare Asp-Ulväng-Jareborg 2010, s. 334-343.

för straffrättsligt tjänsteansvar. I förarbetena framhöll dock departementschefen att inte varje oaktsamhet, hur ringa den än är, skall kunna föranleda straffansvar:

”Att ringa oaktsamhet inte formellt undantas från straffansvar betyder heller inte att varje oaktsamhet hur ringa den än är skall kunna föranleda straffansvar. Av allmänna principer följer att straffrättsligt ansvar för oaktsamhet inte skall komma i fråga för varje avvikelse från den eftersträlvade normen. En viss marginal föreligger alltid mellan det helt aktsamma och det oaktsamma. Fel som inte föranledde ansvar enligt den bestämmelse om tjänstefel som fanns före år 1976 bör självfallet heller inte föranleda ansvar enligt den nya bestämmelsen.”¹⁹

2.2.5 Subsidiaritetsklausulen

I BrB 20:1 st. 4 återfinns en subsidiaritetsklausul, som reglerar fall av s.k. interferens, dvs. situationer när en gärning är belagd med straff också enligt någon annan bestämmelse (både enligt BrB 20:1 och en allmän straffbestämmelse). Härmed avses att de klasser av gärningar som utgör respektive brottstyp delvis sammanfaller och att två straffbestämmelser sålunda är tillämpliga på samma gärning. I dylika konkurrensfall föreligger (till skillnad från vid regelkonkurrens i form av subordination när den ena klassen av brottstyper är mindre än den andra klassen), även om det finns ett antal undantag som påverkar huvudregelns utsträckning, en presumtion för att båda straffbestämmelserna är tillämpliga. Lagstiftaren har emellertid med subsidiaritetsklausulen i BrB 20:1 st. 4 direkt tagit ställning till interferensförhållandet och till vilken bestämmelse som skall ges företräde i tillämpningen.²⁰ Denna typ av regelkonkurrens är abstrakt i den meningen att tolkningen av respektive straffbestämmelses ordalydelse ger vid handen att bestämmelsernas tillämpningsområde delvis sammanfaller. Regelen om subsidiaritet gäller även i förhållande till specialstraffrätten.

¹⁹ Prop. 1988/89:113, s. 19.

²⁰ Se härom Jareborg 1995, s. 167, 170–171 (närmare om regelkonkurrens, s. 166–197), Asp-Ulväng-Jareborg 2010, s. 520 (närmare om s.k. olikartad konkurrens, s. 515–533).

BrB 20:1 st. 4 innebär att tillämpningen av BrB 20:1 st. 1–2 är utesluten om gärningen eventuellt omfattas av en annan straffbestämmelse.²¹ Man kan alltså säga att den allmänna straffbestämmelsen då är primär såtillvida att den inte endast skall tillämpas ”först”, utan även att den samtidigt utesluter tillämpning av den alternativt tillämpliga subsidiära normen (dvs. BrB 20:1). Om gärningen dock inte alls uppfyller brottsrekvisiten för straffbar gärning enligt en allmän straffbestämmelse kan BrB 20:1 tillämpas.²²

Subsidiaritetssklausulen i BrB 20:1 kan bli relevant i de sammanhang som avses här om skattetjänstemannens agerande uppfyller rekvisiten i en brottsbeskrivning, antingen i BrB eller i specialstrafflagstiftningen. Detta kan t.ex. tänkas ske om tjänstemannen i samband med ärendehandläggningen gjort yttranden beträffande den skattskyldige, som uppfyller rekvisiten för förtal i BrB 5:1 eller förolämpning i BrB 5:3. Samma kan gälla om tjänstemannen hanterat personuppgifter på ett sätt som strider mot Personuppgiftslagen (1998:204) och han därför enligt nämnda lag 49 § bör dömas till straff. I dessa fall bedöms frågan enligt de allmänna brotten och BrB 20:1 blir inte tillämplig.²³

2.2.6 JO:s och JK:s behörighet att väcka av talan

Enligt LRO 6 § st. 2 får JO som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare, som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten

²¹ RH 1996:133 gällde bl.a. förhållandet mellan straffbestämmelser i DataL och BrB 20:1 som är subsidiärt i förhållande till andra brott. Enligt HovR gäller regeln om subsidiaritet även i förhållande till straffregler utanför brottsbalken. Men om den speciella straffbestämmelsen innehåller en regel om subsidiaritet i förhållande till brottsbalken, vilket var fallet i förevarande mål, är emellertid BrB 20:1 ensam tillämplig.

²² I förarbetena påpekades dock att BrB 20:1 st. 1–2 vid konkurrens med en annan straffbestämmelse torde kunna vara tillämplig även då klart oriktig myndighetsutövning föreligger och gärningen visserligen också innefattar överträdelse av ett annat straffbud, men denna överträdelse, i jämförelse med den oriktiga myndighetsutövningen, framträder som så obetydlig att man helt kan bortse från den. Se NJA II 1948, s. 317, NJA II 1975, s. 656. Även Holmqvist et al. 2008, s. 20:31.

²³ För en diskussion om subsidiaritetssklausulens ändamålsenlighet, se Boucht 2011, s. 424-432.

eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Om utredningen i ett sådant ärende ger JO anledning anta att brottslig gärning begåtts, så tillämpas vad som i lag (närmast Rättegångsbalken 1942:740) föreskrivs om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott som lyder under allmänt åtal. Också JK har, enligt lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn 5 §, befogenhet att väcka talan om tjänstefel.

2.3 DISCIPLINÄRT ANSVAR ENLIGT LOA 14 §

2.3.1 Allmänt om disciplinansvaret

Enligt LOA 14 § st. 1 får en arbetstagare som uppsåtligen eller av oakt-samhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen meddelas disciplin-påföljd för tjänsteförseelse.²⁴ För skattetjänstemän innebär det i första hand relationen mellan skattetjänstemannen som arbetstagare och staten som arbetsgivare. Frågan om disciplinansvar prövas enligt Anställningsförord-ningen (1994:373) 3 § av den myndighet där arbetstagaren är anställd. I större myndigheter, t.ex. Skatteverket, sker detta ofta i en personalansvarsnämnd i ett disciplinärt förfarande.²⁵ Såsom framgår av förordningen (2007:780) med instruktion för Skatteverket 26 § skall vid Skatteverket finnas en personal-ansvarsnämnd. Vid talan mot sådant beslut följs reglerna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister och sista överprövningsinstans är AD.²⁶

Termen "får" (istället för t.ex. "skall") indikerar att meddelande av disciplin-påföljd är fakultativ för arbetsgivaren, m.a.o. att det (med vissa undantag) är arbetsgivaren som beslutar huruvida en disciplinprocess skall

²⁴ För en översikt om tjänsteansvarsbestämmelsens lagstiftningshistoria, se t.ex. SOU 1996:173, s. 61–67, prop. 1993/94:65, s. 82–84. Även Marcusson 1996, s. 195–204.

²⁵ Se SOU 1996:173, s. 67–78 för översikt om AD:s domar i fråga om disciplinansvar.

²⁶ Undantag gäller dock enligt LOA 34 § som anger att statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande, när det gäller 1) arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen, 2) arbetstagare som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning.

inledas. Detta framstår som motiverat med hänsyn till att den disciplinära sanktionsmekanismen i första hand tar sikte på agerande inom ramen för anställningsförhållandet. Samtidigt bör i sammanhanget noteras bestämmelserna i LOA 40 § och LRO 6 § st. 3, vilka anger att JO har rätt att göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd när befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har gjort sig skyldig till fel.²⁷ Enligt lag (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn 6 § har även JK befogenhet att väcka talan om disciplinärt ansvar. Bestämmelserna är betydelsefulla, eftersom väckande av talan för att pröva huruvida felet varit tillräckligt allvarligt för att motivera disciplinåtgärder annars bara vore upp till arbetsgivaren att avgöra. Preskriptionstiden för tjänsteförseelse är enligt LOA 17 § två år.

De förseelser som kan föranleda ansvar för tjänsteförseelse kan ha både myndighetsintern (t.ex. olovlig frånvaro) och myndighetsextern (t.ex. brott mot föreskrifter vid utförande av tjänsteuppgift eller utförande av olovliga bisysslor) karaktär. Av LOA 15 § framgår att disciplinpåföljder är varning och löneavdrag.²⁸ Löneavdrag får göras för högst trettio dagar och uppgå till högst 25 procent av dagslönen. Påföljden kan närmast karaktäriseras

²⁷ Detta var t.ex. fallet i JO 2005-12-09, dnr: 3293-2003 som gällde disciplinansvar för en tjänsteman vid dåvarande Skattemyndigheten i Gävle (skattekontoret i Ljusdal) med anledning av brister i handläggningen av ett taxeringsärende. Saken kom till JO:s kännedom genom anmälan från den andra parten. Fråga var om dels underlåtelse av underrättelsesyndighet, dels oskäligt lång handläggningstid, som enligt JO var uppenbart oförenlig med de bestämmelser som reglerade den berörda handläggningen. Det hade i ärendet inte heller framkommit något som kunde anses ursäcka eller ens ge en rimlig förklaring till dröjsmålet. För partens del hade det inträffade inneburit att han inte hade haft möjlighet att under den aktuella tiden få sin talan prövad i länsrätten liksom att skattenämndens beslut att undanröja ett påfört skattetillägg inte heller kunde verkställas under denna tid. Tjänstemannen tilldelades varning. Om allvarligheten i att handlingar inte kan återfinnas, se även JO 2004-05-28 dnr 1635-2004.

²⁸ För AD:s praxis härom, se Hinn-Aspegren 2009, s. 78–79. Marcusson 1996, s. 205 påpekar att förseelser som rör myndighetens verksamhet endast internt rimligen borde, med det synsätt som präglar LOA, ha överförts till den avtalsreglering som gäller både på den privata arbetsmarknaden och för kommunalt anställda.

som en sorts indirekt avtalsrättslig bot, som kan innebära ett betydande inkomstbortfall. Löneavdrag som disciplinpåföljd bör enligt förarbetena användas restriktivt.²⁹ De formbundna disciplinpåföljderna varning och löneavdrag har dock i många sammanhang delvis ersatts av en mer formfri dialog mellan arbetsgivaren och arbetstagaren, varigenom t.ex. tillsägelse och omplacering har fått träda in som alternativa påföljder.³⁰

2.3.2 Krav på skuld och allvarligare än ringa gärning

Ansvar för tjänsteförseelse förutsätter att gärningen har begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet. Det framgår inte närmare hur begreppen skall förstås i detta sammanhang. Men med beaktande av de disciplinära sanktionernas karaktär och koppling till det straffrättsliga tjänstefelet, framstår det som rimligt att förstå innehållet på samma sätt som i straffrätten. Detta innebär att disciplinansvar endast kommer i fråga om tjänstemannen har insett eller om han borde ha insett att hans gärning har haft ett erforderligt samband med skyldigheterna inom anställningen. Vad gäller den övriga innebörden av begreppen hänvisas till redogörelsen ovan i avsnitt 2.2.4.

Om felet med hänsyn till samtliga omständigheter är att bedöma som ringa får påföljd inte meddelas. Huruvida felet är ringa skall bedömas på samma sätt som i fråga om det straffrättsliga ansvaret enligt BrB 20:1, dvs. på grundval av samtliga omständigheter, såväl objektiva som subjektiva, och inte bara utifrån själva felet.³¹ Frågan huruvida gärningen är att anse som ringa eller inte har varit föremål för prövning i AD i ett flertal fall.

I AD 1978 nr 154 hade sjuksköterska vid kriminalvårdsanstalt av kriminalvårdsstyrelsen tilldelats varning för överträdelse av förbudet mot handel med intagen. Arbetsdomstolen fann att sjuksköterskan visserligen hade överträtt förbudet, men att förseelsen med hänsyn till föreliggande speciella omständigheter varit ringa. I AD 1982 nr 18 vägrade en professor att efter-

²⁹ Prop. 1975:78, s. 161.

³⁰ Se Hinn-Aspegren 2009, s. 74.

³¹ Prop. 1993/94:65, s. 85, Hinn-Aspegren 2009, s. 76.

komma en av läroinrättningens styrelse framställd anmodan att inge förslag till ny studieplan och litteraturförteckning enligt riktlinjerna i en rapport, som avgivits av en arbetsgrupp som tillsatts för att utreda förhållandena inom forskarutbildningen i arabiska. Felet ansågs ringa. I *AD 1978 nr 48* hade åter åklagare som beslutat väcka åtal på grundval av en ofullständig förundersökning av statens ansvarsnämnd tilldelats varning för tjänsteförseelse. *AD* undanröjde inte påföljden. I *AD 1982 nr 80* hade en byrådirektör vid ett yrkesinspektionsdistrikt av arbetarskyddsstyrelsen tilldelats varning därför att hon i över ett års tid dröjt med att expediera yrkesinspektionsnämndens beslut om åtalsanmälan i två fall. *AD* avslog yrkande om att beslutet om varning skulle upphävas. I *AD 1989 nr 70* ansågs vägran av en vid SJ anställd lokförare att utföra beordrat övertidsarbete inte som ringa fel. Lokföraren tilldelades varning. I *AD 2000 nr 5* hade en SJ-anställd under en två och en halv timme lång tågrespa uppfört sig olämpligt i berusat tillstånd genom att kasta glåpord och uppträda provocerande mot de två tjänstgörande tågmästarna. Den anställde var alltjämt efter resan onykter och fortsatte att på ett påstridigt sätt argumentera med tågmästarna på Göteborgs station, såväl utanför som inne i stationsbyggnaden. *AD* fann att den anställde gjort sig skyldig till skyldig till en tjänsteförseelse som inte kunde bedömas som ringa och tilldelades varning.

Med beaktande av att både BrB 20:1 st. 1 och LOA 14 § innehåller ett krav på att gärningen/felet måste vara allvarligare än ringa kan man fråga sig om ”ringhetsstandarden” är likadan enligt bägge bestämmelserna. I förarbetena sägs inget explicit härom. Såsom framgått ovan är det straffrättsliga sanktionssystemets syfte emellertid att förmedla samhälleligt klander som en följd av en rättsstridig gärning, medan det disciplinära systemets syftemål är att ge uttryck för en sorts avtalsrättsligt klander med utgångspunkt i det avtalsförhållande som råder mellan arbetstagaren och arbetsgivaren. Mot denna bakgrund torde kunna hävdas att det straffrättsliga systemet generellt avser allvarligare gärningar än det disciplinärrättsliga. Liknande synsätt hittas i den arbetsrättsliga doktrinen. *Hinn-Aspegren* skriver:

”Det kan därför förekomma fall där begångna fel och försummelser visserligen har en sådan anknytning till myndighetsutövning som krävs för straff-

ansvar men där straffrättsligt ansvar är uteslutet på grund av att gärningen måste bedömas som ringa i den mening som avses i BrB 20:1. Att straffansvar för tjänstefel inte kan ådömas hindrar inte att någon annan sanktion kan vara motiverad.”³²

Även i förarbetena framhålls att det av allmänna principer anses följa att straffrättsliga regler generellt avser allvarligare handlingar än disciplinära och att det även genom att straffbestämmelserna är anknutna till myndighetsutövning kommer att finnas en skillnad mellan de två ansvarssystemens tillämpningsområden.³³ Sammantaget indikerar detta att standarden enligt BrB 20:1 st. 1–2 och LOA 14 § inte bör uppfattas vara identisk. En gärning som bedömts som ringa i straffrättslig mening behöver därför inte nödvändigtvis vara ringa i disciplinärrettslig mening. Följaktligen torde det för ansvar enligt BrB 20:1 krävas mer än enligt LOA 14 § för att anse att gärningen är allvarligare än ringa.

2.3.3 Subsidiaritetklausulen

Även i LOA återfinns en subsidiaritetklausul, om än av annat slag än i BrB 20:1 st. 4. Enligt LOA 18 § st. 2 får, om en gärning har prövats i straffrättslig ordning (t.ex. beträffande ansvar för tjänstefel enligt BrB 20:1), ett disciplinärt förfarande inledas eller fortsättas endast om gärningen av åklagare eller domstol vid den straffrättsliga prövningen av någon annan orsak än bristande bevisning inte har ansetts utgöra något brott. Fråga är om ett skydd mot dubbelbestraffning. Följaktligen föreligger hinder för disciplinär prövning när åtal underlåtits för att bevisningen varit för svag för att väcka åtal eller när den tilltalade av samma anledning blivit frikänd av en domstol. I förarbetena påpekades att denna ordning är motiverad, eftersom om ett disciplinärt förfarande vore möjligt i dessa fall, så skulle det innebära en överprövning i administrativ ordning av en allmän domstols bevisvärdering.³⁴

³² Hinn-Aspegren 2009, s. 75.

³³ Prop. 1988/89:113, s. 17.

³⁴ Prop. 1993/94:65, s. 86. Det kan påpekas att sådan omprövning stundtals ändå sker i AD. Se t.ex. AD 2/2004.

Subsidiaritetsklausulen i LOA 18 § st. 2 kan framstå som något komplicerad och den kan sammanfattas enligt följande: 1) om åtal inte väcks så föreligger inget hinder mot att initiera en process om disciplinsanktioner; 2) om åtal väcks och fällande dom följer så föreligger hinder för disciplinära sanktioner; 3) om åtal väcks men den tilltalade frias p.g.a. bristande bevis, så föreligger även hinder; och 4) om åtal väcks, men det ogillas p.g.a. andra omständigheter än bristande bevisning, så föreligger inte hinder för tillämpning av LOA 14 §.

Gällande lydelse av LOA 18 § st. 2 har sin bakgrund i avgörandet AD 15/1986. Avgörandet gällde en situation där en polisman avlossat ett varningsskott med sitt tjänstevapen genom en låst dörr till ett badrum där en person som skulle gripas befann sig. Föremålet för prövningen var om polismannen därigenom gjort sig skyldig till tjänsteförseelse. I domstolen uppstod fråga huruvida det förhållandet att åklagare har inlett förundersökning mot polismannen, men beslutat att inte väcka åtal, utgjort hinder mot åläggande av disciplinpåföljd (åtal underläts i det aktuella fallet, eftersom det subjektiva oaktsamhetsrekvisitet inte ansågs vara uppfyllt). AD fann (enligt gamla LOA 14:3) att det i lagparagrafen uppställda hindret mot att ålägga disciplinpåföljd om "åtgärd vidtagits för att anställa åtal mot arbetstagare" bortfaller, om arbetstagarens handlande vid prövning i straffrättslig ordning befunnits inte innefatta brott. LOA 18 § ansågs i förarbetena bygga på samma utgångspunkt.³⁵

Mot bakgrund av det ovan sagda framgår att bestämmelserna i LOA 14 § och BrB 20:1 delvis överlappar varandra. Fråga uppstår därmed om vilket förhållandet mellan bestämmelserna är när både LOA 14 § och BrB 20:1 är tillämpliga på en viss gärning som innebär åsidosättande av skyldigheter i tjänsten. Såsom generellt i denna typ av situationer med alternativt tillämpliga rättsgrunder ligger det nära till hands att lösa förhållandet med stöd av den allmänna tolkningsprincipen *lex specialis derogat legi generalis*, dvs. att en specialrättslig författning (*lex specialis*) äger företräde framom

³⁵ Prop. 1993/94:65, s. 86.

en allmän författning (*lex generalis*) när båda bestämmelserna är samtidigt tillämpliga på en relevant uppsättning rättsfakta och sålunda täcker samma tillämpningssituation.³⁶ Vilken bestämmelse som är *lex generalis* är dock inte helt entydigt. Vid första anblicken kunde tyckas att LOA 14 § vore att betrakta som *lex specialis* i förhållande till BrB 20:1. Å andra sidan är tillämpningsområdet för BrB 20:1 snävare, eftersom stadgandet förutsätter att fråga är om gärningar som begåtts i myndighetsutövning eller i nära anslutning till myndighetsutövning, medan LOA 14 § gäller alla fall där arbetstagaren åsidosatt sina skyldigheter i anställningen. Detta pekar på att det istället är BrB 20:1 som är att uppfatta som *lex specialis*.³⁷ Detta indikeras även av LOA 18 § st. 1 som anger att ett disciplinärt förfarande inte får inledas eller fortsätta när en åtgärd vidtagits för väckande av åtal mot arbetstagaren. Följaktligen bör en gärning till den del som den gäller myndighetsutövning eller verksamhet i nära anslutning till myndighetsutövning primärt prövas utifrån BrB 20:1 och subsidiärt utifrån LOA 14 §. Om gärningen inte befunnits var brott enligt straffbestämmelsen kan alltså disciplinansvar därefter komma ifråga.

2.4 AVSKEDANDE ENLIGT LAS 18 §

En tredje sanktionsmöjlighet vid sidan av de straffrättsliga och disciplinrättsliga spåren i BrB och LOA återfinns i LAS. Enligt 18 § nämnda lag får arbetstagare avskedas ”om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren”. Avskedande är ett rent arbetsrättsligt verktyg. LOA innehåller inga särskilda bestämmelser om avskedande utan bestämmelserna i LAS skall härvidlag tillämpas.³⁸ Bestämmelsen om avskedande överflyt-

³⁶ Se t.ex. Peczenik 1995, s. 281–282.

³⁷ Se även Norée 2000, s. 337.

³⁸ Hinn-Aspegren 2009, s. 132. Även Marcusson 1996, s. 201. I förarbetena till LOA (prop. 1993/94:65, s. 93, konstaterar departementschefen: ”Av vad jag nu sagt följer enligt min mening att det i sak inte finns några skillnader mellan de förfaranden som omfattas av reglerna i LAS och LOA. Detta innebär att det inte behöver finnas några särregler i LOA. Således bör bestämmelsen i 18 § första stycket LAS tillämpas i stället för 11 kap. 1 och 2 §§

tades till gällande LAS från den gamla lagen (1974:12) om anställningskydd och gavs i huvudsak samma innebörd.³⁹ I förarbetena till nämnda lag gavs tämligen fylliga synpunkter på i vilka fall avskedande kan komma i fråga. Ett längre citat är därför motiverat:

”Ett hävande från arbetsgivarens sida, alltså ett avskedande, bör kunna tillgripas endast i flagranta fall. Det bör vara fråga om ett sådant avsiktligt eller grovt vårdslöst förfarande som inte rimligen skall behöva tålas i något rättsförhållande. Avskedande bör sålunda kunna ske vid illojal konkurrens och vid annat illojalt handlande av allvarlig natur, t.ex. yppande av yrkeshemlighet i avsikt att skada arbetsgivaren. En arbetstagare bör vidare kunna avskedas på grund av allvarligare brott som har begåtts mot arbetsgivaren, t.ex. misshandel, stöld eller förskingring. Även brott som har begåtts utom arbetet bör i vissa fall kunna föranleda avskedande, om brottet är ägnat att allvarligt skada förhållandet mellan arbetstagaren och arbetsgivaren. Som exempel kan nämnas att en arbetstagare med bevakningsuppgifter beträds med att ha helt vid sidan av sin tjänst medverkat till stöld e. d. Onykterhet i tjänsten och liknande fall av misskötsamhet bör däremot enligt min mening normalt inte kunna föranleda avskedande, inte ens om det är fråga om upprepade förseelser. Undantagsvis torde dock avskedande kunna bli aktuellt vid onykterhet i tjänsten.”⁴⁰

Följaktligen krävs för avskedande att arbetstagaren gjort sig skyldig till tämligen allvarliga brott mot sina åligganden mot arbetsgivaren. Praxis utvisar att avskedande kommer ifråga i allvarigare fall där vederbörande genom ett brottsligt agerande uppenbarligen visat sig olämplig för tjänsten genom att gärningen t.ex. riktats också mot arbetsgivarens kunder eller utförts med utnyttjande av anställningen.⁴¹

LOA.” Enligt gamla LOA kunde avskedande komma ifråga även grovt tjänstefel enligt BrB 20:1 st. 2. Detta var föremål för prövning t.ex. i AD 20/1995.

³⁹ Se prop. 1981/82:71, s. 132.

⁴⁰ Prop. 1973:129, s. 149-150.

⁴¹ För praxis beträffande avskedande, se SOU 1996:173, s. 74-78.

Avskedandet får enligt LAS 18 § st. 2 inte grundas enbart på omständigheter som arbetsgivaren har känt till antingen mer än två månader innan underrättelse lämnades till arbetstagaren enligt LAS 30 § eller, om någon sådan underrättelse inte lämnats, två månader före tidpunkten för avskedandet. Arbetsgivaren får dock grunda avskedandet enbart på omständigheter som han har känt till mer än två månader, om tidsöverdraget berott på att han på arbetstagarens begäran eller med dennes medgivande dröjt med underrättelsen eller avskedandet eller om det funnits synnerliga skäl för att omständigheterna fått återopas.

Enligt LRO 6 § st. 4 får justitieombudsmannen, om han anser det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst p.g.a. brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

3 DE STRAFF- OCH DISCIPLINRÄTTSLIGA SANKTIONSMEKANISMERNA I FÖRHÅLLANDE TILL SKATTEVERKETS TJÄNSTEMÄN

3.1 TILLÄMPNINGEN AV REGLERNA I PRAKTIKEN

Ovan har redogjorts för innehållet i de regler som gäller tjänstemannens rättsliga ansvar. Såsom framgått kan rättsligt ansvar för bristande eller felaktig ärendehandläggning komma att aktualiseras för tjänstemän vid Skatteverket inom bägge av de ovan nämnda spåren, dvs. antingen som disciplinära eller straffrättsliga påföljder. Dessutom kan avskedande enligt LAS 18 § komma ifråga. Det underlag med JO- och JK-avgöranden från de tio senaste åren som denna rapport delvis bygger på indikerar dock att både straff- och disciplinansvar är ganska sällsynta när det gäller just handläggningsfel inom skatteområdet.⁴² Av samtliga JO-avgöranden i sammanställningen initierades förundersökning, vilken senare lades ned, i ett fall och disciplinansvar i ett fall. I bägge dessa fall förekom upprepade allvarligare fel i handläggningen. I det underlag med JK-beslut som har utnyttjats i rapporten återfinns inget fall där förundersökning eller disciplinprocess initierats av JK. Avskedande förekom inte i något fall och sådan påföljd torde även endast i undantagsfall kunna förekomma i de situationer som avses här.

En dylik restriktivitet är troligen ofta motiverad. Handläggningsfel inom skatteområdet kan förvisso stundtals förorsaka betydande olägenheter för

⁴² JO-avgörandena tjänar emellertid som värdefull vägledning beträffande vilken typ av handläggningsfel som av JO uppfattas som allvarliga och som potentiellt kan resultera i rättsligt ansvar för tjänstemannen. Det bör dock påpekas att det utifrån materialet inte blir klart i vilken utsträckning som arbetsgivaren eventuellt har funnit det motiverat att inleda en disciplinprocess.

enskilda, men i många fall torde gärningen bedömd som en helhet ändå inte nödvändigtvis motivera formella sanktioner. Detta gäller åtminstone om fråga är just om en enskild gärning och inte en av upprepade försummelser. En mer formfri dialog mellan arbetsgivare och arbetstagare, varigenom t.ex. tillsägelse (eller t.o.m. omplacering) kan träda in som alternativ påföljd, kan i flera fall vara mer motiverade. Dessutom har kritik uttalad av JO en tydlig sanktionskaraktär.

För bedömningen av huruvida ansvar, straffrättsligt eller disciplinärt, kan komma ifråga är det för det första av betydelse att det klargörs mot vem klandret bör riktas. Har den klandervärda gärningen utförts av en enskild handläggare eller bör ansvaret anses kanaliseras till en överordnad (eller ett överordnat organ, t.ex. en skattenämnd). Av betydelse är även huruvida gärningen kan tillskrivas en enskild tjänstemans försummelse eller om den i sig felaktiga handläggningen närmast har att göra med myndighetens organisation, struktur, resurser m.m., som enskilda tjänstemän inte kan påverka. Eftersom fråga är om fördelning av klander mot enskilda bör gärningen bedömas utifrån förutsättningarna att agera riktigt i det enskilda fallet.⁴³

Såsom framgått (avsnitt 2.2.2) är det avgörande för tillämpningen av BrB 20:1 att handläggningsfelet har skett vid myndighetsutövning. Det är alltså inte tillräckligt att felet sker vid tjänsteutövning, utan fråga bör vara om utövning av offentlig myndighet (eller "överhöghet"). Man kan här skilja mellan å ena sidan myndighetsutövning som är direkt (materiellt) felaktig och å andra sidan fel som sker i anslutning till sådan myndighetsutövning. Exempel på direkt felaktig myndighetsutövning inom detta område torde kunna vara t.ex. olika taxeringsbeslut, utökad skatteplikt och olika inskrivningsåtgärder med rättsverkningar för den enskilde som en följd av (uppenbart) felaktig tillämpning av materiella regler. Även olika förberedande handlingar till sådan utövning av offentlig makt innefattas i myndighets-

⁴³ För några typiserade fall av fel eller försummelse vid myndighetsutövning av relevans för Skatteverkets verksamhet, se Philip Mielnickis rapport i denna publikation, s. 21-33. Dessa olika typfall kan med vederbörliga ändringar vara relevanta även för det straff- och disciplinrättsliga ansvaret.

utövning. Men BrB 20:1 omfattar alltså inte endast direkt myndighetsutövning, utan även åsidosättanden av vad som gäller för uppgiften vid myndighetsutövningen, dvs. regler som mera konkret tar sikte på hur en viss uppgift skall handläggas. Exempel härpå torde kunna vara (allvarligare) avvikelser från förvaltningsrättsliga handläggningsregler, såsom regler och rutiner som berör hur ärenden skall handläggas. Av särskilt betydelse i förhållande till skatteområdet torde handläggningstid och dokumenthantering i anslutning till myndighetsutövning kunna nämnas.⁴⁴ Även allvarligare brott mot grundläggande rättsliga principer vid handläggningen, t.ex. objektivitetsprincipen i RF 1:9 torde i princip kunna föranleda ansvar.

Ringa fel är exkluderade från straffrättsligt ansvar och det är därför av betydelse att veta var gränsen går mellan det som är ringa och det som är allvarligare än ringa. Det är generellt svårt att på ett abstrakt plan göra denna bedömning, utan detta bör prövas *in casu* utifrån de omständigheter som då är för handen. Såsom framgått ovan torde dock t.ex. antalet försummelser (ett eller flera fel),⁴⁵ liksom konsekvenserna av felet (t.ex. vilken typ av olägenhet som den enskilde förorsakades eller om försummelsens konsekvenser utsträckte sig till flera parter) vara relevanta vid bedömningen. I många fall torde det, om inte handläggningsfelet varit av särskilt allvarlig karaktär, krävas t.ex. upprepade allvarligare handläggningsfel och åsidosättanden av vad som gäller för uppgiften för att formella straffrättsliga påföljder skall komma ifråga. En allmän förutsättning är givetvis att det allmänna skuldkravet är uppfyllt, dvs. att uppsåt eller oaktsamhet föreligger. Samtidigt bör noteras att ett annat synsätt ändå kan vara motiverat om t.ex. någon genom en självständig åtgärd har vållat betydande skada.

Det straffrättsliga ansvaret förutsätter generellt tämligen allvarliga försummelser för att realiseras och det tar i första hand sikte på gärningar som begås av personer med mera självständigt inflytande över myndighetsut-

⁴⁴ Se t.ex. JO 2006-01-10 dnr 2043-2004 där förundersökning beträffande misstänkt brott mot BrB 20:1, som dock senare lades ned, initierades av JO som en följd av både långa handläggningstider och förlorade tjänstehandlingar.

⁴⁵ Se t.ex. JO 2006-01-10 dnr 2043-2004.

övningen. Straffrättsliga sanktioner framstår sålunda inte nödvändigtvis som en sanktionsform som i första hand bör tillämpas på den typ av fel som avses här. I dessa situationer torde det disciplinrättsliga sanktionssystemet istället ofta vara mer ändamålsenligt.

Eftersom disciplinansvar (för tjänsteförseelse) enligt LOA 14 § inte förutsätter att felet har skett i s.k. myndighetsutövning (det är tillräckligt att skyldigheterna i anställningen har åsidosatts) innebär detta samtidigt ett något vidare tillämpningsfält. Det är möjligt att myndighetsutövning som befins vara ringa enligt BrB 20:1 kan anses allvarligare än ringa enligt LOA 14 §. En ansvarsbegränsning föreligger dock även här genom att, på motsvarande sätt som i BrB 20:1 st. 1, ringa fel har exkluderats från ansvar. Såsom diskuterats ovan är ringhetsbedömningen enligt LOA 14 § dock inte är helt likartad med den ringhetsbedömning som görs enligt BrB 20:1, eftersom det straffrättsliga systemet generellt gäller mer graverande situationer än det disciplinrättsliga. Följaktligen bör standarden för vad som är att avse som ringa bedömas kunna vara lägre enligt LOA 14 § än enligt BrB 20:1.

Även beträffande disciplinansvaret är det svårt att göra en allmän bedömning av hurudana handläggningsförsummelse m.m. som är att anse som ringa eller inte och också denna bedömning bör därför göras *in casu*. Däremot kan, med utgångspunkt i JO-materialet, pekas på vissa typsituationer som i princip torde kunna föranleda disciplinpåföljd i vissa fall. Avvikelser från förvaltningsrättsliga handläggningsregler, dvs. regler och rutiner som berör hur ärenden skall handläggas torde i princip kunna föranleda ansvar. Sådana fel kan avse t.ex. handläggningstid⁴⁶ och dokumenthantering i anslutning

⁴⁶ I JO 2004-11-23 dnr 2042-2004 gällde frågan lång handläggningstid (ett år och fyra månader mellan ett överklagande och ett obligatoriskt omprövningsbeslut) samt avsaknad av godtagbara tjänsteanteckningar. Enligt var bägge bristerna oacceptabla. Även i JO 2004-09-17 dnr 342-2003 gällde frågan lång handläggningstid. Det tog myndigheten tre år och fyra månader innan den meddelade sitt obligatoriska omprövningsbeslut med anledning av sökandens överklagande av myndighetens beslut att höja hans taxerade inkomst för år 1998. JO riktade allvarlig kritik mot skatteverket. I JO 2010-03-12, dnr 6279-2009 påtalade JO,

till myndighetsutövning.⁴⁷ Samma torde gälla fel såsom att fatta beslut om taxering innan svarsfristen löpt ut så att den enskilde inte haft möjlighet att yttra sig.⁴⁸ Även upprepade olämpliga uttryckssätt mot enskilda i tjänsten torde kunna föranleda disciplinåtgärder i vissa situationer (det är inte otänkbart att yttranden även kan uppfylla rekvisiten för förtal i BrB 5:1 eller förolämpning i BrB 5:3; i ett sådant fall tillämpas straffbestämmelserna som utgångspunkt i första hand).⁴⁹

i likhet med Skatteverket, den långa handläggningstiden för ett omprövningsbeslut. Det framgick däremot att oacceptabelt långa handläggningstider under en period varit vanligt förekommande i omprövningsärenden vid skattekontoret. Dröjsmålet kunde sålunda inte nödvändigtvis läggas den enskilda handläggaren till last.

⁴⁷ T.ex. JO 2008-01-30 dnr 5982-2006 gällde anmälan avseende hanteringen av ett redovisat skatteavdrag i en kontrolluppgift. I förevarande fall dröjde det nästan fem månader innan skattebeloppet gottskrevs sökanden. Skattekontoret underlät även att diarieföra och besluta om anståndsärende som en följd av sökandena risk för restföring av skattebeloppet och den underlåtna gottskrivningen. Skatteverkets hantering av ärendet hade uppenbarligen lett till betydande olägenheter för sökanden och JO var mycket kritisk till det inträffade. Även andra fel kan förekomma. I t.ex. JO 2008-01-17 dnr 1377-2007 anmäldes ett skattekontor beträffande handläggningen av en ideell förenings ansökan om organisationsnummer. Ärenden hade bl.a. avslutats utan att formellt beslut tagits som en följd av att sökanden inte inkommit med efterfrågad tilläggsuppgift. JO ansåg att Skatteverket förtjänade allvarlig kritik för sin hantering av ärendet.

⁴⁸ I JO 2008-04-17 dnr 2694-2007 fattade Skatteverket beslut om taxering innan fristen gått ut. I fallet hade dock Skatteverket fattat sitt beslut dagen innan tidsfristen för yttrande gick ut samtidigt som den enskilde yttrat sig per telefon. Eftersom handläggaren vid telefonsamtalet bibringats uppfattningen att personen i fråga inte hade för avsikt att lämna ytterligare synpunkter och något kompletterande yttrande inte inkommit före eller under de aktuella dagarna i slutet av maj 2007 fann JO att gärningen inte föranledde kritik. Se även t.ex. JO 2009-11-06 dnr 66-2009 som gällde tillämpningen av omprövningsskyldigheten enligt FL 27 §.

⁴⁹ I t.ex. JO 2009-12-15 dnr 1454-2009 gällde frågan Allmänna ombudet hos Skatteverket som i ett beslut uttalat sig på ett sätt som strider mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. JO fann att uttryckssättet varit ägnat att äventyra tilltron till Allmänna ombudets saklighet och opartiskhet och att tjänstemannen därför inte kunde undgå kritik. Några andra åtgärder föranleddes dock inte av fallet.

I de JO-avgöranden från de senaste tio åren i vilka rättsligt ansvar (straffrättsligt eller disciplinärt) har aktualiserats har det varit fråga om flera fel som gjorts av samma person. Ur detta kan möjligen den slutsatsen dras att det för formella disciplinära sanktioner för tjänstemannen i normalfallet förutsätts mer än endast en försummelse (t.ex. i form av de typfall som nämns ovan detta avsnitt). Följaktligen torde det vara så att endast ett fall av t.ex. lång handläggningstid inte är tillräckligt. En sådan position framstår även generellt betraktad som rimlig. Om däremot en enda försummelse har förorsakat betydande skada eller olägenhet eller utgjort en särskilt allvarlig överträdelse av regelverket, t.ex. genom en felaktig registeranteckning som en följd av felaktig handläggning på Skatteverket,⁵⁰ bör formella sanktioner dock oberoende härav kunna komma ifråga.

Man kan förvisso alltid diskutera huruvida ansvaret borde vara ännu striktare och aktualiseras i större utsträckning. Vad gäller det straffrättsliga ansvaret torde detta inte nödvändigtvis vara önskvärt, eftersom det straffrättsliga systemet förutsätter, och bör förutsätta, tämligen allvarliga överträdelser som befyns vara samhällligt klandervärda. Vad åter gäller disciplinansvar kan däremot anses att arbetsgivaren själv, dvs. Skatteverket i detta fall, bör ha ett (tydligare) ansvar vid initierandet av disciplinprocesser när det framkommer tillräckliga skäl härför. Det är alltså viktigt att arbetsgivaren har ett kontrollansvar i detta hänseende, men det är något oklart i vad mån som ett sådant ansvar förverkligas. Den initiativrätt som JO och JK har i detta hänseende är därför betydelsefull. Mot bakgrund av det använda JO- och JK-materialet från de senaste tio åren verkar det dock som om initiativrätten används sparsamt. Möjligen kunde en något större aktivitet på detta område vara motiverad.

⁵⁰ I t.ex. JO 2008-01-30 dnr 5982-2006 fick en person en notering i Kronofogdemyndighetens register p.g.a. Skatteverkets felaktiga handläggning av ärendet. JO var mycket kritisk till det skedda. Även t.ex. JK:s beslut 2006-10-30 dnr 1425-05-42 där ett skattekontor, på grund av ett förbiseende, avregistrerade ett bolag från mervärdesskatteredovisningen och som arbetsgivare i dåvarande skattemyndigheternas datasystem. JK ansåg att fel förelåg.

En dialog mellan arbetsgivare och arbetstagare, varigenom t.ex. tillsägelse (eller t.o.m. omplacering) kunnat träda in som alternativ påföljd, framstår även som motiverad i flera av de redovisade fallen vid sidan av den kritik som JO anför. Huruvida detta har förekommit är dock oklart.

3.2 SYNUNKTER DE LEGE FERENDA

Ovan har diskuterats ansvarsmekanismerna för skattetjänstemän som i tjänsten begår försummelser vid ärendehandläggningen i Skatteverket. Mot bakgrund härav kan ställas frågan huruvida den befintliga regleringen är att bedöma som ändamålsenlig eller om förbättringspotential föreligger i något eller några hänseenden.

Varje reglering innehåller alltid i någon mån brister och situationer som ”hamnar mellan två stolar” kan därför alltid uppstå. Detta behöver dock inte betyda att regleringen som helhet är problematisk. Detsamma torde gälla även beträffande den här avsedda regleringen, som dock på ett allmänt plan och i det stora hela får anses tillfredställande. Exempelvis uppdelningen i straff- och disciplinrättsligt ansvar framstår som rimlig, inte minst med beaktande av att det straffrättsliga systemets syften och ändamål förutsätter att fråga är om, relativt betraktat, något allvarligare försummelser.

Ett möjligt problemområde har dock att göra med tillgängligheten till systemet för den som utsatts för handläggningsfelet, framför allt beträffande det disciplinrättsliga spåret. Utgångspunkten är här att det är arbetsgivaren som tar initiativ till inledande av en disciplinprocess. Beroende på bl.a. myndighetens interna kontrollkultur kan man i många fall presumera att en (viss) solidaritet råder mellan arbetstagare och arbetsgivare. En sådan solidaritet, som givetvis i många avseende är värdefull, kan dock vara ägnad att förhindra en effektiv behandling av frågeställningar som objektivt betraktade kunde förtjäna prövning i myndighetens ansvarsnämnd beträffande eventuellt tilldelande av disciplinpåföljd. Såsom framgått ovan äger förvisso JO och JK behörighet att inleda en sådan process och detta fungerar i detta avseende som en viktig säkerhetsventil. Det kan dock diskuteras

huruvida denna ventil är tillräcklig och huruvida man borde öppna upp för en närmare kontakt mellan den enskilde som utsatts för ett eventuellt handläggningsfel och myndigheten beträffande just eventuellt inledande av disciplinprocess.

Vid sidan härav kan även allmänna legalitetssynpunkter lyftas fram i förhållande till den rådande skatterättsliga regleringen. Utgångspunkten på skatteområdet, liksom på andra s.k. rättsstatliga rättsområden, bör vara att Skatteverkets befogenheter i skatteuttagshänseende i förhållande till enskilda är relativt tydligt avgränsade och precist formulerade.⁵¹ Detta har bl.a. att göra med att konsekvenserna av dylika beslut för den enskilde kan vara betydande. Mot denna bakgrund kan man följaktligen på ett allmänt plan diskutera omfattningen av de befogenheter som Skatteverkets tjänstemän har att besluta i skattefrågor. Frågeställningen, som här inte närmare kan fördjupas p.g.a. utrymmesskäl, gäller huruvida de befogenhetsregler som i dag existerar på skatteområdet är avgränsade och formulerade på ett tillräckligt precist sätt. Alltför vitt formulerade befogenhetsregler att ta ut skatt i förhållandet till enskilda kan nämligen, trots beskattningens centrala position som inkomstkälla för staten, ur ett godtagbarhetsperspektiv bli tveksamma. Spörsmålet, som är principiellt viktigt och berör grundläggande rättssäkerhetsfrågor, förtjänar därför en fortsatt diskussion.

⁵¹ Se härom närmare Hultqvist 1995. Se även kortfattat i Boucht 2011, s. 58-59.

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
BrB	Brottsbalken (1962:700)
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
HD	Högsta domstolen
JK	Justitiekansler
JO	Riksdagens ombudsman
LAS	Lag (1982:80) om anställningsskydd
LOA	Lag (1994:260) om offentlig anställning
LRO	Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen (1974:152)
RSV	Riksskatteverket
SkadestL	Skadeståndslagen (1972:207)
SOU	Statens offentliga utredningar

Åberopad litteratur

- Asp, Petter - Ulväng, Magnus - Jareborg, Nils: *Kriminalrättens grunder*. Svensk straffrätt I. Iustus förlag 2010
- Boucht, Johan: *Polisiär våldsanvändning*, En straff- och offentligrättslig undersökning. Iustus förlag 2011
- Hellners, Trygve - Malmqvist, Bo: *Förvaltningslagen med kommentarer*. 2 uppl. Norstedts juridik 2007
- Hinn, Eskil - Aspegren, Lennart: *Offentlig arbetsrätt*. En kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning. 2 uppl. Norstedts juridik 2009
- Holmqvist, Lena - Leijonhufvud, Madeleine - Träskman, Per-Ole - Wennberg, Suzanne: *Brottsbalken*. En kommentar. Del II. Brotten mot allmänheten och staten m.m. Norstedts juridik 2007
- Hultqvist, Anders: *Legalitetsprincipen vid inkomstbeskattning* (1995)
- Jareborg, Nils: *Allmän kriminalrätt*. Iustus förlag 2001
- Marcusson, Lena: "Statstjänstemannen – en art i utdöende?", i Nils Jareborg (red.), *Rättsvetenskapliga studier tillägnade Carl Hemström av professorskolleger i Uppsala*. Iustus förlag 1996, s. 195–207
- Norée, Annika: *Laga befogenhet*: polisens rätt att använda våld. Jure 2000
- Peczenik, Alexander: *Vad är rätt?* Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation. Institutet för rättsvetenskaplig forskning CLVI. Norstedts juridik 1990

Institutet Skatter & Rättssäkerhet är en ideell förening med syfte att verka för bättre rättssäkerhet på skatteområdet för såväl enskilda som företagare.

INSTITUTET
Skatter &
Rättssäkerhet

Institutet Skatter & Rättssäkerhet, ISR
Postadress: c/o Wistrand Advokatbyrå
Box 7543, 103 93 Stockholm
www.isr.org.se

Skatteettjänstens tjänstemännans svar