

Arne Bækkevold

Prövningstillstånd i Regeringsrätten

Statistiken visar att det är mycket svårt att få prövningstillstånd i Regeringsrätten; prövningstillstånd meddelas bara i några få procent av målen. En avgörande förutsättning för att få prövningstillstånd är normalt att det finns ett stort behov av vägledande avgöranden när det gäller den i målet aktuella rättsfrågan. Det är en omständighet som klaganden inte kan påverka, men som framgår av artikeln kan klaganden ändå göra en hel del för att förbättra sina möjligheter att få prövningstillstånd.

1 Inledning

För att få ett mål prövat i Regeringsrätten (RR) krävs det i så gott som alla fall att RR först meddelat prövningstillstånd (pt). Pt meddelas i regel bara om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att RR prövar talan (s.k. prejudikatskäl). RR:s avgörande i målet skall med andra ord ha betydelse som vägledning för rättstillämpningen i lägre instanser. Pt kan också meddelas om det föreligger synnerliga skäl.

I denna artikel redogörs till att börja med för reglerna om pt och hur dessa tillämpas. Därefter berörs kortfattat reglerna om förfarandet. Vidare redovisas viss statistik. Statistiken visar att det är mycket svårt att få pt i RR. Mot den bakgrunden lämnas i ett avslutande och sammanfattande avsnitt några råd om vad man bör tänka på om man vill ha framgång med sin ansökan om pt.

2 Reglerna

2.1 Krav på pt

Reglerna om prövningstillstånd i RR finns i 35–37 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL. I 35 § första stycket anges att ett överklagande av kammarrättens beslut i ett mål som har väckts hos kammarrätten genom överklagande, underställning eller ansökan prövas av RR endast om RR har meddelat pt. I tredje stycket finns vissa undantag för talan som förs av JO eller JK. Annars gäller alltså att pt krävs. Det bör observeras att, om pt-krav gäller för målet som sådant, kravet också gäller för olika delfrågor – t.ex. ersättning för kostnader – även om dessa väckts först i kammarrätten.

Det anförda innebär således att krav på pt finns i alla vanliga skattemål. Pt krävs dock inte när det gäller överklagande av Skatterättsnämndens beslut angående förhandsbesked. I övrigt finns inga särregler för skattemål. Det som sägs i det följande gäller alltså i princip generellt. Men givetvis kommer framställningen att inriktas mot skattemålen.

2.2 Prejudikatskäl

2.2.1 Allmänt

Enligt 36 § första stycket 1 FPL meddelas pt om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas av RR.

Det är tydligt att den angivna bestämmelsen ger RR ett stort handlingsutrymme. Vad som är av vikt för ledning av rättstillämpningen – eller snarare hur pass viktigt det skall vara – kan uppenbarligen bedömas på många olika sätt. Som tidigare antytts har RR intagit en restriktiv hållning när det gäller att meddela pt. Detta har varit nödvändigt med hänsyn till de resurser som RR har. Varje mål som får pt medför en stor arbetsbörda för RR och domstolen brottas sedan länge med stora balanser. Det innebär att RR, när ställning tas till om pt bör meddelas, med nödvändighet måste beakta arbetsläget. Samtidigt är ju RR:s huvuduppgift att vara prejudikatinstans och stora ansträngningar måste naturligtvis göras – och görs – för att ge så många prejudikat som möjligt.

2.2.2 Behovet av prejudikat

Vad är det då för faktorer som avgör om pt skall meddelas? En grundläggande faktor är naturligtvis behovet av prejudikat. Finns det ett mycket stort behov av prejudikat kan detta vara tillräckligt för pt även om övriga omständigheter som brukar tillmätas betydelse – se nedan – talar mot att pt meddelas. Behovet uppskattas med hänsyn främst till den praxis som finns och det antal mål av liknande slag som finns i eller kan förväntas till underinstanserna. Finns olika avgöranden av rättsfrågan i kammarrätterna får det normalt anses föreligga ett stort prejudikatbehov. Men även om underinstanserna är ense kan det finnas ett sådant behov om antalet mål i underinstanserna kan bli mycket stort. Av betydelse i det sammanhanget är naturligtvis om reglerna vid prövningstillfället är – och åtminstone i den närmsta framtiden kan förväntas bli – oförändrade i förhållande till de som gäller för det aktuella målet. Om reglerna ändrats talar det starkt emot pt men om antalet mål i underinstanserna är mycket stort kan pt ändå vara motiverat.

Behovet av pt mäts också med hänsyn till vilken betydelse rättsfrågan normalt har för den enskilde. Gäller det stora belopp eller för den enskilde särskilt ingripande åtgärder – t.ex. frihetsberövande (tvångsvård o.d.), återkallelse av olika behörigheter (legitimationer, körkort o.d.) eller, för att ta ett exempel från skatteområdet, straffpåföljd i form av skattetillägg – får behovet av vägledande avgöranden särskild tyngd.

Behovet av pt påverkas också av om rättsfrågan är avgränsad och tydlig. Om ställningstagandet till rättsfrågan är beroende av särskilda omständigheter som generellt sett varierar från fall till fall får ett prejudikat en begränsad betydelse. Detsamma gäller om rättsfrågan är otydlig t.ex. därför att flera rättsfrågor går i varandra.

Vilken betydelse har det då om målet förefaller vara rättdömt eller feldömt av kammarrätten? En viss betydelse har detta nog; prejudikatbehovet framstår onekligen som mer påtagligt om den aktuella kammarrätten verkar ha dömt fel. Om det är det allmänna som klagar och kammarrättens dom verkar riktig kan det dessutom i många fall ta emot att meddela pt och på så sätt tvinga den enskilde att fortsätta en process av prejudikatskäl. En studie av RR:s årsbok (RÅ) för år 2000 visar emellertid att RR i de mål där pt meddelats och som samtidigt bildar referat i årsboken i mer än hälften av fallen inte ändrat kammarrättens domslut. Det är ett litet statistikunderlag men det visar ändå att frågan om underinstanserna dömt rätt eller fel inte har någon större betydelse.

2.2.3 Processföringen i det enskilda målet

I det föregående har pekats på vissa grundläggande och generella faktorer som påverkar möjligheterna att få pt. Det har varit fråga om sådant som den enskilde klaganden egentligen inte kan påverka – praxis, antalet mål i underinstanserna o.d. som enligt det föregående avgör behovet av pt. De omständigheter som skall behandlas här har den

enskilde däremot ett visst inflytande över, eftersom de gäller processföringen i det enskilda målet.

En viktig förutsättning för att få pt är att alla omständigheter av betydelse är klarlagda; det får således i regel inte föreligga några tvistiga sakförhållanden. Undantag gäller för fall där det finns ett intresse av att skapa ett prejudikat just med avseende på bevisfrågor; som exempel från senare tid kan nämnas beviskraven för rätt till avdrag för kostnader för reparation och ombyggnad vid beräkning av kapitalvinst på fastighetsförsäljning, samt för beskattning av bilförmån (RÅ 2001 ref. 22). Men huvudregeln är alltså att det inte får finnas några oklarheter i fråga om sådana fakta som har betydelse för prövningen av rättsfrågan.

Det är också viktigt att parterna och underinstanserna har insett vilken den intressanta rättsfrågan är och har belyst denna. Det är svårt att få bra prejudikat om parten argumenterar "fel", t.ex. tiger i den fråga som har prejudikatintresse och i stället lägger mycket krut på något som saknar betydelse i målet. Är behovet av prejudikat stort kan det dock som sagt bli pt ändå. Se t.ex. RÅ 1999 not. 250, där den skattskyldige inte alls hänförde sig till det problem som var grunden i målet men domen löste en fråga som Riksskatteverket (RSV) förgäves sökt få prövad i flera tidigare mål (RSV hade inte besvärsmått). Även i ett nyligen företräget mål om hur man skall se på frågan om först straff för skattebrott och därefter skattetillägg saknas helt hänvisning till denna problematik i överklagandet. I sammanhanget bör påpekas att i pt-mål får omständighet eller bevis som klaganden åberopar först i RR beaktas endast om det föreligger särskilda skäl (37 § första stycket FPL).

Om klagandens talan gäller flera vitt skilda rättsfrågor är det mycket ovanligt att pt meddelas. Det är naturligtvis sällsynt att samtliga frågor förtjänar pt och RR är enligt min erfarenhet mycket obenägen att använda den möjlighet som anvisas i 36 § tredje stycket FPL, nämligen att begränsa ett pt "att gälla viss del av det beslut som den fullföljda talan avser". När det gäller inkomstskattemål har detta nog delvis sin förklaring i den tidigare gällande beloppsprocessen. Denna är nu avskaffad men det tar ändå emot att bryta ut en viss fråga, särskilt om den är beloppsmässig mindre än de andra frågorna.

Möjligheten att ge pt för en viss del av talan har enligt vad jag kan erinra mig i stort sett bara använts när det gäller formella frågor; pt har alltså meddelats i ett formellt avseende men inte i sak. Möjligen kan man dock skönja en ökad benägenhet att ge pt på en delfråga. Från senare tid kan nämnas att del-pt meddelats i fråga om skattetillägg; taxeringen stod alltså fast. Det har också förekommit att bara den ena parten har fått pt när båda överklagat. Är det fråga om klart avskiljbara frågor – t.ex. en inkomsttaxeringsfråga och en förmögenhetstaxeringsfråga – bör det enligt min mening inte finnas något hinder mot del-pt.

Om de olika frågorna har ett nära samband med varandra eller den ena frågan direkt följer av den andra, t.ex. ersättning för kostnader, föreligger inte det nu antydda motståndet mot att meddela pt i mål där det finns flera rättsfrågor.

2.3 Synnerliga skäl

Enligt 36 § första stycket 2 FPL meddelas pt om det föreligger synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att grund för resning föreligger eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Enligt den angivna bestämmelsen finns det således möjlighet att få pt om det finns resningsskäl. Eftersom grova förbiseenden eller grova misstag av kammarrätten som påverkat utgången så gott som alltid torde berättiga till resning föreligger en minst sagt betydande överlappning i fråga om de omständigheter som i lagrummet anges som pt-grundande. Det är vidare att märka att de uppräknade omständigheterna bara är en exemplifiering. Det är dock svårt att finna något skäl vid sidan om resningsskäl som bör medföra pt (se dock 2.4).

Frågan om i vilka fall resning beviljas i RR kan inte behandlas närmare i detta sammanhang. Det kan dock vara av intresse att återge ett uttalande av RR om principerna för resning (RR:s beslut den 17 mars 2000 i mål nr 6796–6997-1998):

”En materiell bestämmelse om resning finns i 37 b § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Där föreskrivs att resning får beviljas i mål eller ärende om det på grund av något särskilt förhållande finns synnerliga skäl att pröva saken på nytt.

Av resningsförfarandets karaktär av extraordinärt rättsmedel följer att grund för resning inte föreligger med mindre än att det i resningsmålet framkommer omständigheter som ändrar bilden i en sådan omfattning att en omprövning av ärendet måste anses motiverad eller att det annars finns anledning att anta att den prövande myndigheten eller domstolen vid sin bedömning har gått klart utöver vad som framstår som riktigt. Utan en sådan restriktivitet vid tillämpningen av resningsinstitutet skulle detta komma att framstå som en överprövning av nära nog ordinär karaktär (jfr SOU 1992:138 s. 101 ff. och prop. 1994/95:27 s. 175).

Det nu sagda innebär att enbart den omständigheten att det har funnits utrymme för skilda uppfattningar vid de olika ställningstaganden som gjorts i de aktuella målen inte medför att det finns förutsättningar för resning. Av resningsinstitutets extraordinära karaktär följer att resning bara kan komma i fråga om de bedömningar som det klandrade avgörandet bygger på framstår som uppenbart oriktiga.”

2.4 Följd-pt

I 36 § andra stycket FPL finns en bestämmelse som reglerar vad som brukar kallas följd-pt och som lyder: ”Om prövningstillstånd meddelas i ett av två eller flera likartade mål, som samtidigt föreligger till bedömning får prövningstillstånd meddelas även i övriga mål.” Det är oklart vid tolkning av lagrummet vid vilken tidpunkt de likartade målen skall föreligga hos RR för att kunna omfattas av bestämmelsen om följd-pt.

Olika möjligheter kan tänkas:

- a. de övriga målen skall ha kommit in till RR före eller samtidigt med prejudikatmålet,
- b. de övriga målen skall ha kommit in till RR innan pt beslutas i prejudikatmålet, eller
- c. de övriga målen skall ha kommit in till RR innan dom meddelas i prejudikatmålet.

Det har inom RR vid olika tillfällen diskuterats vilka principer som bör gälla. Det är väl inte alldeles klart vad som gäller idag men så mycket är klart att utvecklingen under åren har gått från a mot c och frågan är om man inte är framme vid c idag. Det finns anledning att påpeka att RR före införandet av bestämmelsen hade en mycket hård praxis som innebär att domstolen endast meddelade prejudikatdispens i ett typmål och avlog alla andra likartade dispensansökningar. I förarbetena till bestämmelsen uttalades att en ändring åsyftades av denna praxis. Det uttalades där också att kammarrätterna bör avvakta RR:s avgörande men också att det inte torde gå att helt förebygga att flera mål med samma prejudikatfråga avgörs av kammarrätten innan Regeringsrätten har meddelat ett vägledande avgörande. Det kan erinras om att RR vid behov kan meddela pt i ytterligare fall på grund av ”synnerliga skäl”, om det materiella resultatet annars skulle bli stötande. Det kan t.ex. finnas anledning att göra särskilda överväganden beträffande mål med ”inre samband” (delägare i samma bolag, en grupp anställda o.d.).

Beträffande skattemål tillkommer ett par aspekter. Den ena avser samordningen mellan taxeringar och förhandsbesked, den andra betydelsen av bestämmelserna i 4 kap. 12 § taxeringslagen (1990:354), TL. Föreligger ett taxeringsmål och ett förhandsbesked rörande samma fråga torde taxeringsmålet i regel bedömas fristående från förhandsbeskedsmålet. När det sedan gäller betydelsen av 4 kap. 12 § TL bör först påpekas att bestämmelsen innehåller ett undantag från huvudregeln att en skattemyndighet inte får ompröva en fråga som har avgjorts av en förvaltningsdomstol. Undantaget innebär att en skattemyndighet får ompröva en fråga som har avgjorts i länsrätt eller kammarrätt

genom beslut som vunnit laga kraft, om beslutet avviker från rättstillämpningen i ett regeringsrättsavgörande som har meddelats därefter. Någon förlängd tid för framställande av begäran om omprövning finns emellertid inte för dessa fall utan begäran skall ha kommit in senast femte året efter taxeringsåret, vilket i praktiken begränsar tillämpningsmöjligheterna efter vägrat pt. Frågan är emellertid om förekomsten av denna möjlighet skall påverka bedömningen av om följd-pt bör beviljas.

Som synes finns det många frågetecken och något bestämt svar på hur bestämmelserna tillämpas kan inte ges. Den tid som har stått till buds för denna artikel har inte heller medgett någon djupare analys av frågorna.

3 Förfarandet

I 4 a § fjärde stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar regleras RR:s domförhet i fråga om pt. Enligt lagrummet får frågan om pt avgöras av ett regeringsråd; fler än tre regeringsråd får inte delta.

Enligt RR:s rutiner när det gäller handläggningen av pt-mål gör föredragandena (regeringsrättssekreterarna) en uppdelning av målen i två kategorier, en som bedöms sakna "pt-intresse" och en som bedöms ha åtminstone ett visst pt-intresse. I fråga om den förstnämnda kategorin (s.k. E-mål) gör föredraganden en promemoria vars omfattning varierar beroende på målets karaktär. Ibland kan det räcka med några kortfattade anteckningar, ibland behövs en ganska utförlig promemoria. När ett antal mål (ca 10–20) är färdigberedda sänds akterna med inläggande promemorior enligt en turlista till ett regeringsråd för avgörande. Normalt är det tillräckligt att förutom promemorian läsa underinstansernas domar och överklagandet. Om regeringsrådet delar föredragandens uppfattning att pt ej skall meddelas avgör han målet. Framstår utgången inte som helt klar tas målet i regel ut från E-målslistan och förs över till handläggning enligt den andra kategorin. Det anförda innebär att pt så gott som aldrig meddelas av ett regeringsråd ensam, utan ensambesluten förbehålls avslagsfallen.

När det gäller den andra kategorin – dvs. mål som bedöms ha ett visst pt-intresse – gör föredraganden en mer utförlig promemoria och alla handlingar av betydelse fotas. Materialet sammanställs. När ett antal mål – det kan vara allt från ett till flera tiotal – är klara anmäls målen för föredragning inför tre regeringsråd. När föredraganden har fått tid för föredragning – pt-föredragningar äger normalt rum en bestämd veckodag varannan vecka – skall föredragningsmaterialet tillställas regeringsråden ca en vecka i förväg för inläsning. I regel avgörs målet sedan vid s.k. återställning en knapp vecka efter föredragningen.

Ibland förekommer stora serier av mål. Då brukar 2–3 typiska mål (pilotmål) väljas ut och föredras. Resten handläggs i regel som E-mål av ledamöterna på den aktuella tremanavdelningen.

Det kan nämnas att ca 85–90 procent av alla pt-mål avgörs som E-mål, dvs. av ett regeringsråd. Det bör också påpekas att överklagandet till RR (ansökan om pt) normalt inte kommuniceras med motparten före beslutet om pt. I skattemål förekommer det dock någon enstaka gång att RSV anmodas yttra sig över den skattskyldiges överklagande. Syftet är då att tillvarata RSV:s bättre möjligheter att överblicka om den aktuella frågan utgör ett vanligt förekommande problem.

4 Statistik

Som inledningsvis nämnts är det mycket svårt att få pt i RR. Lite statistik får belysa detta.

Under år 2001 avgjordes pt-frågan i 8146 mål. Pt beviljades i 205 mål, dvs. i ca 2,5 % av målen. Motsvarande procenttal var för åren 1999–2000 ca 2,3 respektive 1,7 %. När det

gäller skattemålen prövades 2462 mål under år 2001, varvid pt beviljades i 98 mål motsvarande ca 4 %. Det torde vara så att andelen pt är större i målgrupper som berör många människor och där lagstiftningen är komplicerad och ändras ofta. Skattemålen uppfyller med råge dessa rekvisit. Det kan nämnas att antalet skattemål i balans där pt beviljats f.n. uppgår till ca 120 (ca 60 skattskyldiga). Detta kan ställas i relation till det totala antalet pt-skattemål i balans, ca 3100, och utgör då ca 3,9 %.

Av intresse är också omloppstiden, dvs. hur lång tid det tar att få ett mål prövat i RR. Det kan då konstateras att antalet inkomna mål per år f.n. (2001) uppgår till ca 7750 (ca 7300 pt-mål) och att det avgörs ca 8150 mål årligen. Balansen, som alltså minskat något, uppgår till ca 7400 mål. Det innebär att den genomsnittliga omloppstiden är knappt ett år. Antalet inkomna skattemål under 2001 var ca 2500 vilket motsvarar ca 32 % av totalen (andelen skatteklagande av det totala antalet klagande torde vara lägre eftersom varje skatteklagande ofta får flera målnummer beroende på att flera beskattningsperioder och flera skatteslag ofta berörs). Antalet avgjorda pt-skattemål under år 2001 var ca 2450. Omloppstiden för skattemål torde – som siffrorna antyder – vara något längre än den genomsnittliga, eftersom skattemålen i regel inte är förtursmål. Man får räkna med att det kan ta ca ett år att få en ansökan om pt i skattemål prövad. Om pt beviljas tar det i regel minst ett halvår till innan målet slutligt avgörs. Målen prövas i regel i tidsföljd men är det uppenbart att pt inte skall meddelas – eller att pt skall meddelas (t.ex. viktiga pilot-mål) – kan pt-frågan komma att prövas med förtur.

5 Sammanfattande synpunkter – några råd inför pt-ansökan

Av den tidigare framställningen har framgått att en avgörande förutsättning för att få pt är att det finns ett stort behov av vägledande avgöranden när det gäller den aktuella rättsfrågan. Rättsfrågan skall dessutom helst vara avgränsad och tydlig.

De nämnda faktorerna kan klaganden uppenbarligen inte påverka. Vad det gäller för klaganden är att ta tillvara möjligheterna i det fall målet handlar om en intressant rättsfråga. Det är då viktigt att rättsfrågan lyfts fram och om möjligt belyses mot bakgrund av praxis. Allt för ofta ser man i sådana fall en argumentering som till större delen inriktas mot att kammarrätten dömt fel. Överklagandet bör i stället läggas upp så att man efter en kort bakgrundsteckning fokuserar på behovet av pt. Gäller målet flera rättsfrågor måste man noga överväga om det finns anledning att vidhålla alla frågor med den risk det innebär att pt över huvud taget inte meddelas.

En förutsättning för pt är som sagt i regel också att det inte finns några oklarheter i fråga om sådana fakta som har betydelse för prövningen av rättsfrågan. Även i detta avseende måste man alltså inför pt-ansökan gå igenom sakförhållandena och vid oklarhet försöka klarlägga det rätta förhållandet. Men som nämnts är det i princip inte tillåtet att komma med nya bevis i RR. Vad klaganden kan göra i RR är således närmast att städa upp bland argumenten och i förekommande fall tydliggöra för domstolen att det inte föreligger några tvistiga sakförhållanden.

Även om överklagandet till RR bör inriktas mot pt-skälen måste också en argumentering i sak finnas med. Normalt bör denna till stor del kunna bestå av hänvisningar till vad som sagts i underinstanserna, men en sammanfattning av argumenten bör vara med och givetvis också ett bemötande av kammarrättens argument.

Arne Bækkevold är f.d. regeringsråd och är numera verksam som skattekonsult hos Linklaters Advokatbyrå.