

## Kritik mot Skatteverket för handläggningen av en fråga om ombuds behörighet

---

### Anmälan

AA anmälde i en skrivelse Skatteverket. I anmälan uppgavs i huvudsak följande.

AA gav BB fullmakt att som ombud företräda honom i ett ärende hos Skatteverket. Skatteverket accepterade dock inte den skriftliga fullmakten. Ombudet gav därför in en ny fullmakt, men inte heller denna accepterades av Skatteverket. AA och hans ombud har flera gånger begärt att få ta del av beslutsunderlaget i ärendet. Detta har han dock förvägrats av Skatteverket. Han upplystes dock om att han mot en avgift kunde erhålla vissa handlingar. Trots att han inte fått ta del av beslutsunderlaget har Skatteverket fattat beslut i ärendet.

I anmälan uppgavs också att ett beslut hade meddelats muntligen. Det framfördes även kritik mot en tjänstemans bemötande.

### Utredning

JO begärde in och granskade Skatteverkets akt. Härefter anmodades Skatteverket att göra en utredning och yttra sig över vad som framfördes i anmälan om verkets handläggning och bedömning i fråga om partsinsyn och av i ärendet ingivna fullmakter.

I Skatteverkets yttrande, som på Skatteverkets vägnar avgetts av verksjuristen CC, lämnas följande bakgrundsbeskrivning:

AA har varit komplementär i bolaget NdeP Consult KB (nedan kommanditbolaget). Efter en revision påfördes kommanditbolaget mervärdesskatt, arbetsgivaravgifter och skattetillägg. När kommanditbolagets skuld inte betalades uppkom frågan om att påföra AA solidariskt ansvar som handelsbolagsdelägare. Det är under handläggningen i denna del som AA menar att Skatteverket brustit i fråga om att medge partsinsyn och genom att inte godta vissa fullmakter.

Om den närmare handläggningen uppgavs i remissvaret:

Den 18 januari 2007 beslutade Skatteverket om revision av kommanditbolaget, dnr 127 43109-07/5511. Revisionen utfördes under tiden den 18 januari 2007 till den 18 december 2007. Revisorerna bokade tid med AA och träffade honom den 31 januari 2008. Revisionspromemoria upprättades den 18 december 2007 och omprövnings-

beslut fattades den 21 april 2008. När kommanditbolagets skulder inte betalades aktualiserades frågan om solidarisk betalningsskyldighet och ett nytt ärende skapades med dnr 87 337131.

Den 26 juni 2008 skickade Skatteverket ut ett övervägande till AA om att påföra honom solidariskt ansvar för handelsbolagsdelägare. Övervägandet motiverades med att AA, enligt uppgifter från Bolagsverket, var komplementär i kommanditbolaget under tiden 22 augusti 2006 till 9 juli 2007. AA ansågs därför vara solidariskt betalningsansvarig för kommanditbolagets skulder som fanns eller uppkom under denna tid.

Den 1 juli 2008 kontaktade AA handläggaren och påpekade att övervägandet innehöll felaktigheter. Ett nytt övervägande samt kontoutdrag, utvisande vad skulderna bestod av, sändes till AA samma dag d.v.s. den 1 juli 2008. Nytt svarsdatum sattes till den 17 juli 2008.

Den 17 juli 2008 kontaktade BB [...] Skatteverket och meddelande att han blivit ombedd av AA att gå igenom ärendet. BB önskade därför förlänga svarstiden. Handläggaren medgav extra svarstid och bad BB att återkomma i mitten av nästkommande vecka för att meddela hur långt han hunnit i ärendet.

Den 5 augusti 2008 kom det till Skatteverket in ett brev från BB där han å AA:s vägnar framförde att denne inte var komplementär för tiden då den av Skatteverket påstådda skulden hade uppstått. AA skulle därför inte vara betalningsansvarig för skulden. Vidare framfördes att AA inte känt till skulden.

Skatteverket beslutade den 26 augusti 2008 om betalningsskyldighet för AA i enlighet med övervägande av den 1 juli 2008.

Den 3 september 2008 begärde BB per telefon att alla brev skulle ställas till honom. Handläggaren begärde då att BB skulle sända in en fullmakt till Skatteverket. Den 5 september kom det in en skriftlig begäran till Skatteverket från BB om att få ut samtliga i ärendet aktuella handlingar. Detta preciserades som "Handlingar som begärs är de som utgör underlag för beslut, som varit påverkande i beslut eller för bedömningar och som kan vara vägledande i ärendet." Tillsammans med begäran ingavs en fullmakt där AA lämnade fullmakt till jur. kand. BB eller den han sätter i sitt ställe att föra hans talan vid domstol, annan myndighet eller enskild person samt uppbära, utkvittera och underteckna handlingar i ärende avseende skatter, fordran m.m.

Vad avser de handlingar som BB begärde att få ut, var det inte helt klart vad som avsågs med "ärendet". Då AA uppgav att han inte visste något om skatteskulden uppstod frågan om han hade tagit del av revisionspromemorian av den 18 december 2007 och omprövningsbeslutet av den 21 april 2008. Efter det att handläggaren hade samrått med dels en rättslig kontaktperson avseende borgenärsfrågor och dels en rättslig kontaktperson avseende sekretessfrågor gjordes den bedömningen att både begäran om att få ut handlingar och fullmakten var för generellt hållna. Meddelande om detta sändes till AA den 11 september 2008. Tillsammans med meddelandet sändes omprövningsbeslutet avseende mervärdesskatt för redovisningsperioderna januari 2004 till november 2006.

Den 22 september 2008 kom det in ett brev från BB, i vilket han invände mot Skatteverkets hantering avseende utlämnande av handlingar och krav på fullmakt.

En annan handläggare, en rättslig kontaktperson i sekretessfrågor, kontaktade BB den 24 september 2008. Handläggaren förklarade för BB att både begäran om att få ut handlingar och fullmakten var för generellt hållna. Vidare upplystes BB om vad som behövde ändras. Samma handläggare kontaktade även AA och upplyste honom om vilka krav som Skatteverket ställer på fullmakter.

Den 2 oktober 2008 sändes revisionspromemorian av den 18 december 2007 till AA.

Den 13 oktober 2008 kom det till Skatteverket in en ny begäran och en ny fullmakt från BB. Begäran avsåg underlag för beslut i ärende dnr 87 337131. Fullmakten innebar rätt för BB att företräda AA vad avsåg att föra talan vid domstolar och myndigheter, att sätta annan i sitt ställe, att ingå förlikning, att mottaga likvider och handlingar i mål och ärende samt att mottaga delgivning om stämning.

Den 20 oktober 2008 sände Skatteverket alla handlingar som utgjorde grund för beslutet om att påföra solidariskt ansvar till AA. AA fick även ett meddelande om varför handlingarna inte sänts till BB. Samtidigt sändes ett meddelande om detta till BB.

Efter det att AA hade tagit del av alla de handlingar som låg till grund för beslutet överlämnades den aktuella skulden till Kronofogdemyndigheten den 3 november 2008 för indrivning (skulden restfördes) och ärende dnr 87 337131 avslutades.

Skatteverket redogjorde i sitt remissvar för de interna rutinerna beträffande ombudsfullmakter, varvid det redogjordes för verkets ställningstagande den 15 februari 2006 avseende generellt medgivande av enskild om utlämnande av allmän handling eller uppgift ur allmän handling. Skatteverket uppgav härvid:

Sammanfattningsvis ska Skatteverket enligt detta ställningstagande, för att en fullmakt ska godtas, kräva dels att den företes i original dels att Skatteverket ska ha angetts i fullmakten dels att fullmakten preciserar en rätt att få ut just de uppgifter som begärs.

Vidare sägs att generella fullmakter som ger rätt för innehavaren att själv och för framtida behov avgöra vilka uppgifter och vid vilken myndighet uppgifter kan inhämtas ska bedömas med försiktighet och kan normalt inte godtas.

En fullmakt ska precisera var berörda uppgifter får hämtas in. Om uppgifter ska hämtas in hos Skatteverket ska detta finnas angivet i fullmakten. En fullmakt som t.ex. namnger ett antal myndigheter inom hälso- och sjukvårdssektorn och härutöver anger "eventuella övriga myndigheter" eller liknande kan inte anses vara tillräckligt preciserad.

Avser fullmakten t.ex. ett ombuds rätt att företräda en enskild i ett för Skatteverket verksamhetsanknutet ärende, t.ex. ett skatteärende, behöver inte Skatteverket närmare anges i fullmakten. Var uppgifterna ska hämtas in får då anses framgå redan av ärendets art.

Avslutningsvis gjorde Skatteverket följande bedömning:

Vad först avser Skatteverkets handläggning och bedömning i fråga om partsinsyn gör Skatteverket följande bedömning. AA var enligt uppgift från Bolagsverket komplementär i kommanditbolaget, under tiden 22 augusti 2006 till 9 juli 2007. Den 18 januari 2007 beslutade Skatteverket om revision av kommanditbolaget. Revisionen utfördes under tiden den 18 januari 2007 till den 18 december 2007. Revisorerna träffade AA den 31 januari 2008. Revisionspromemoria upprättades den 18 december 2007 och omprövningsbeslut fattades den 21 april 2008. När kommanditbolagets skulder inte betalades aktualiserades frågan om solidarisk betalningsskyldighet och ett nytt ärende skapades. Den 26 juni 2008 erhöll AA ett övervägande avseende solidarisk betalningsskyldighet.

Enligt 16 § förvaltningslagen äger part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet. AA har inte personligen begärt att få ut några handlingar i vare sig ärendet avseende revision eller i ärendet avseende solidarisk betalningsskyldighet. Av BB:s begäran att få ta del av handlingar framgick inte vilka handlingar som önskades. Vidare godkände Skatteverket inte de ingivna fullmakterna. När Skatteverket fått besked om vilka handlingar som önskades sändes dessa omgående. I de fall handlingarna omfattades av sekretess enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen sändes handlingarna till AA och i de fall handlingarna inte omfattades av sekretess sändes de till BB.

AA har fått del av de handlingar som har begärts. Skatteverket anser inte att AA har vägrats partsinsyn.

Vad vidare avser Skatteverkets handläggning och bedömning av ingivna fullmakter, har handläggaren dels rådgjort med rättsliga kontaktpersoner dels följt de krav som följer av Skatteverkets ställningstagande "Generellt medgivande av enskild om utlämnande av allmän handling eller uppgift ur allmän handling". Skatteverket har

både muntligen och skriftligen informerat BB om vilka krav Skatteverket ställer på fullmakter samt har underrättat AA om varför fullmakterna inte har godtagits.

Skatteverket, huvudkontoret anser med hänsyn till det ovan angivna att även handläggningen och bedömningen avseende de i ärendet ingivna fullmakterna har varit korrekt.

Till sitt yttrande hade Skatteverket fogat viss dokumentation i AA:s ärende om solidariskt betalningsansvar och i skatteärendet avseende kommanditbolaget samt verkets ställningstagande den 15 februari 2006 avseende generellt medgivande av enskild om utlämnande av allmän handling eller uppgift ur allmän handling (dnr131 83430-06/111).

AA kommenterade remissvaret.

### **Rättslig reglering**

Enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223), FL, har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av handlingar gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), tidigare 14 kap. 5 § sekretesslagen.

Av 9 § FL framgår att den som för talan i ett ärende får anlita ombud. Något krav på att ombudets behörighet ska styrkas genom fullmakt finns inte i förvaltningslagen. I doktrinen har uppgetts att fullmakt inte sällan kan undvaras i förvaltningsärenden, men att myndigheten bör begära in fullmakt i ärenden av stor betydelse för huvudmannen (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, andra upplagan, 2007, s. 112). I förarbetena till 9 § FL angavs:

Vad gäller frågan om fullmakt torde reglerna i 49 § i den av mig föreslagna förvaltningsprocesslagen vid behov kunna tjäna till vägledning. I fråga om ombuds behörighet vill jag erinra om att allmänna bestämmelser om ombuds behörighet att ta emot delgivning av handlingar meddelats i 11 § delgivningslagen. I den mån annan fråga om ombuds behörighet skulle uppkomma i ärende hos förvaltningsmyndighet synes liksom f.n. ledning kunna hämtas ur RB och avtalslagen. (Prop. 1971:30 s. 362).

Enligt 49 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska ombud styrka sin behörighet genom fullmakt. Fullmakten ska innehålla ombudets namn. Får ombudet sätta annan i sitt ställe, ska detta anges. I förarbetena angavs att det saknas behov av uttryckliga motsvarigheter till de utförliga bestämmelserna i rättegångsbalkens 12:e kapitel om rättegångsombud. Frågor av detta slag uppkommer enligt departementschefens mening mer sällan i förvaltningsprocessen och de borde utan svårighet kunna lösas i praxis med ledning av allmänna grundsatser om ombud och fullmakt (a. prop. s. 602 f.).

### **Bedömning**

Vad som anförts i anmälan om en tjänstemans bemötande och att ett beslut skulle ha meddelats muntligen föranleder inte någon åtgärd från JO:s sida.

I fråga om AA:s rätt enligt 16 § FL att ta del av det som har tillförts ärendet, ger utredningen inte stöd för att Skatteverket skulle ha brustit i detta avseende. Det saknas därför skäl för JO att vidta någon ytterligare åtgärd i denna del.

Den fråga som kvarstår är Skatteverkets bedömning av de ingivna fullmakterna. Av utredningen framgår att BB tidigare i ärendet hade uppträtt som AA:s ombud, dock utan att någon fullmakt hade företetts. I Skatteverkets beslut den 26 augusti 2008 uppgavs han vara ombud. I en skrivelse daterad den 4 september 2008 begärde BB att utfå ”samtliga i ärendet aktuella handlingar”. Detta preciserades såsom de handlingar ”som utgör underlag för beslutet, som varit påverkande i beslut eller för bedömningar som kan vara vägledande i ärendet”. Ärendet hade vid denna tidpunkt inte avslutats hos Skatteverket. Till sin begäran hade BB fogat en fullmakt för honom eller den han satte i sitt ställe ”att föra [AA:s] talan vid domstol, annan myndighet eller enskild person samt uppbära, utkvittera och för [AA] underteckna handlingar i ärende avseende skatter, fordran m.m. Fullmakten var undertecknad av AA. Av Skatteverkets yttrande framgår att verket gjorde bedömningen att BB:s begäran till viss del avsåg handlingar i det skatteärende som låg till grund för det här aktuella ärendet om solidariskt betalningsansvar. Vidare framgår att verket vid sin bedömning av fullmakten utgick från att denna avsåg rätten att å uppdragstagarens vägnar ta del av allmänna handlingar och, såsom det får förstås, att fullmakten inte kunde godtas eftersom Skatteverket inte uttryckligen angavs i denna och då den inte heller preciserade en rätt att få ut just de uppgifter som begärdes.

JO kan konstatera att utredningen med tydlighet visar att BB uppträdde som AA:s ombud i det aktuella ärendet om solidariskt betalningsansvar. Detta synes inte heller bestridas av Skatteverket. Behörigheten att uppträda som ombud i ärendet styrks av den ingivna fullmakten. Såsom BB:s begäran har utformats kan den inte uppfattas på annat sätt än att han i egenskap av ombud önskade få del av handlingar inom ramen för bestämmelserna om partsinsyn i 16 § FL. Även om hans begäran till viss del kunde anses innefatta uppgifter som var hänförliga till andra ärenden hos Skatteverket måste fullmakten också anses innefatta en rätt att ta del av dessa, såvida de kunde anses ha relevans för här aktuellt ärende. Detta torde även följa av de interna riktlinjer som Skatteverket har hänvisat till i sitt yttrande till JO. Skatteverkets handläggning av BB:s begäran har med anledning av detta varit felaktig.

Av utredningen framgår att frågan om ombudets behörighet uppkom först efter att beslut hade fattats i Skatteverkets ärende. Vidare har AA fått del av de begärda handlingarna, även om dessa inte sändes till hans ombud såsom borde ha skett. AA kan således inte anses ha lidit någon rättsförlust till följd av Skatteverkets felaktiga handläggning. Skatteverket kan dock inte undgå kritik till följd av det inträffade.