



KLAGANDE

Carl Davidsson, 19741106-2438

Ombud: Advokat Torbjörn Olsson
Advokatfirman W&Ö HB

MOTPARTER

1. Bolagsverket

2. Rose & Born Consulting AB, 556731-5618

Ombud: Advokat Henrik Bengtsson
Advokatfirman Delphi KB

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Härnösands beslut den 3 december 2019 i
mål nr 5477-19, se bilaga A

SAKEN

Omedelbar verkställighet och avvisat yrkande om inhibition i mål
rörande förordnande av särskild granskare

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten ändrar förvaltningsrättens beslut och fastställer
Bolagsverkets förordnande att beslutet om särskild granskare gäller
omedelbart.

Kammarrätten upphäver avvisningsbeslutet.

Det ankommer på förvaltningsrätten att ta ställning till Rose & Born
Consulting AB:s yrkande om inhibition.

YRKANDEN M.M.

Carl Davidsson yrkar i första hand att Bolagsverkets beslut att utse särskild granskare ska gälla omedelbart. I andra hand yrkar han att kammarrätten interimistiskt ska förordna att beslutet ska gälla omedelbart. Till stöd för sin talan anför han i huvudsak följande.

Kammarrätten i Göteborg har i ett liknande mål (nr 2309–03) förordnat att ett beslut att utse särskild granskare ska gälla omedelbart. Det medför betydande olägenheter för honom om beslutet inte gäller omedelbart. Det finns inte något motstående intresse som talar mot att beslutet ska gälla omedelbart.

Bolagsverket anser att överklagandet ska bifallas och anför i huvudsak följande. Betydande olägenheter kan uppstå för minoriteten om ett beslut om särskild granskning inte kan gälla omedelbart. Syftet med den särskilda granskningen kan kraftigt förfelas om beslutet alltid måste vinna laga kraft innan granskningen kan påbörjas.

Rose & Born Consulting AB anser att överklagandet ska avslås och anför i huvudsak följande.

Huvudregeln enligt 35 § förvaltningslagen (2017:900), FL, är att de flesta beslut gäller när de har vunnit laga kraft. Undantagsregeln i tredje stycket att en myndighet även får verkställa ett beslut om ett väsentligt eller enskilt intresse kräver det är inte tillämpligt i aktuellt fall. Det finns inga allmänna intressen. Minoritetsägarens enskilda intresse är inte ett intresse av skydd för sådana betydande egendomsvärden som bestämmelsen avser att skydda. De handlingar som en granskning avser omfattas av bevarandeskyldighet enligt bokföringslagen (1999:1078). Carl Davidsson löper ingen risk för rättsförlust till följd av eventuell tidsutdräkt. Dessutom dröjde Carl

Davidsson nästan fyra månader med att ansöka om särskild granskare, vilket också visar att det inte är fråga om en undantagssituation.

Av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2004 ref. 118 följer att om det i en lag finns bestämmelser om att vissa beslut ska gälla omedelbart är det enbart just beslut enligt dessa bestämmelser som omedelbart träder i kraft medan beslut som grundar sig på andra bestämmelser är verkställbara först när de har vunnit laga kraft.

Att Bolagsverket tillämpat aktiebolagslagen (2005:551), ABL, fel i sex år är inget skäl för en fortsatt felaktig tillämpning. Det förhållandet att det i den juridiska litteraturen har uttalats att beslut om särskilda granskare bör träda i kraft omedelbart saknar relevans eftersom uttalandet har gjorts innan den nya förvaltningslagen trädde i kraft. Dessutom är inte uttalandet förvaltningsrättsligt eller förvaltningsprocessrättsligt underbyggt. Det åberopade kammarrättsavgörandet är inte heller relevant eftersom rättsläget har förändrats och omständigheterna skiljer sig från nu aktuellt mål.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Frågan i målet är om det finns förutsättningar för Bolagsverket att vid beslut att utse särskild granskare också kunna förordna om att beslutet ska gälla omedelbart.

Särskild granskare kan under vissa förutsättningar utses av Bolagsverket (se 10 kap. 21-22 §§ ABL). Bestämmelsen saknar föreskrift om att beslutet gäller omedelbart. Däremot innehåller ABL ett antal andra bestämmelser som föreskriver att Bolagsverkets beslut gäller omedelbart.

Den äldre förvaltningslagen (1986:223) saknade - förutom bestämmelse om inhibition - bestämmelser om när ett förvaltningsbeslut blir gällande och kan verkställas. I den nya FL, som är subsidiär till ABL, har dock en sådan

bestämmelse införts i 35 § FL. I bestämmelsens första stycket anges att ett beslut som får överklagas inom en viss tid får verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats.

I bestämmelsens tredje stycke anges att en myndighet även får verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska dock först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av

1. att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild,
2. att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs, eller
3. någon annan omständighet.

I förarbetena till undantagsregeln i tredje stycket uttalas bl.a. följande. Myndigheternas handlingsutrymme begränsas genom ett krav på intresseavvägning som innebär att verkställighet inte alltid får ske så snart grundförutsättningen i regleringen är uppfylld. Undantagsregeln är generell och knyter an till det behov av omedelbar verkställighet som i det konkreta fallet kan göra sig gällande, oavsett beslutets art. Med uttrycket väsentligt allmänt intresse avses sådana angelägna samhällsintressen som t.ex. upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet och avvärijandet av fara för någons liv eller hälsa. Med uttrycket väsentligt enskilt intresse avses exempelvis enskildas intresse av skydd för betydande egendomsvärden. Det är bara när dessa intressen, enligt myndighetens bedömning, verkligen kräver att verkställigheten sker omedelbart som detta får ske trots att beslutet inte har fått laga kraft. Det kan framför allt handla om fall när det bedöms finnas behov av att avvärja ett akut hot mot liv eller hälsa eller betydande egendomsvärden, t.ex. i samband med en naturkatastrof, en skogsbrand, en allvarlig olycka eller liknande. Bedömningen får aldrig göras slentrianmässigt. Hur avvägningen ska göras i olika situationer får utvecklas närmare i rättstillämpningen. Den praxis som avser tillämpningen av bestämmelserna om inhibition i framför allt 29 § FL och 28 §

förvaltningsprocesslagen (1971:291) kan ge viss vägledning. (Prop. 2016/17:180 s. 326 f.).

Högsta förvaltningsdomstolen har i tidigare praxis ansett att vissa beslut kan gälla omedelbart trots avsaknad av uttryckligt lagstöd för detta. Ett beslut om bostadstillägg enligt lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. ansågs gälla omedelbart, om inte annat föreskrivs i beslutet. Vid bedömningen beaktades bl.a. att beslut om bostadstillägg genom åren betraktats som gällande omedelbart och att detta, såvitt känt, inte tidigare har ifrågasatts (RÅ 2006 ref. 22).

Även förvaltningsdomstolars avgöranden har ansetts kunna gälla omedelbart trots att det i författning inte föreskrivits att ett avgörande ska gälla omedelbart. Sådana undantag kan motiveras av att beslutet är av sådan karaktär att det måste anses gälla omedelbart för att det ska kunna fylla sin funktion (jfr HFD 2012 ref. 27 och RÅ 2005 ref. 17).

Beslut om särskild granskare och andra beslut inom det aktiebolagsrättsliga minoritetsskyddet handlades tidigare av länsstyrelserna. Beslutsmyndigheten har i tidigare kammarrättsavgöranden ansetts kunna förordna att vissa sådana beslut, inklusive beslut om särskild granskare, ska gälla omedelbart trots avsaknad av uttryckligt författningsstöd (se Kammarrätten i Stockholms avgöranden i mål nr 2604–13 och nr 2605–13 samt Kammarrätten i Göteborgs avgörande i mål nr 3312–05). Även sedan Bolagsverket övertog handläggningen har det inte, såvitt framkommit, från domstolarnas sida ifrågasatts att beslut om särskild granskare kan verkställas omedelbart.

Frågan är därmed om införandet av bestämmelsen i 35 § FL medfört en förändring av rättsläget. Vid den intresseavvägning som ska göras beaktar kammarrätten följande.

Särskild granskning ger aktieägarminoriteten en insynsmöjlighet som bl.a. möjliggör för minoritetsaktieägarna att upptäcka vissa förhållanden och dra riktiga slutsatser. Av förarbetena till ABL framgår att särskild granskning är en åtgärd av mera extraordinär natur, avsedd att användas för att undersöka mera avgränsade förhållanden. Sådan granskning torde ha särskild betydelse för skyddet av minoritetsaktieägares rätt (prop. 2004/05:85 s. 328, jfr även prop. 1997/98:99 s. 183).

Bolagsverkets prövning är begränsad till att kontrollera om de formella förutsättningarna för att utse en särskild granskare är uppfyllda, bl.a. att frågan om särskild granskare har biträtts av ett visst antal aktieägare vid en bolagsstämma och att det finns ett granskningstema. Det är den särskilda granskarens uppgift att begränsa granskningen om granskningstemat till någon del går utanför vad som får granskas och det är granskaren som ska ta ställning till granskningsbehovet.

Avvaktan med att verkställa ett beslut om särskild granskare tills beslutet vinner laga kraft innebär en tidsförskjutning av granskningen, och därmed även att syftet med granskningen kan motverkas. Vid längre tidsförskjutning riskerar beslutet att bli verkningslöst (se Lindskog, Särskild granskning enligt aktiebolagslagen, 3 uppl., 2013, s. 75 f.). De exempel på väsentligt allmänt och enskilt intresse som uppräknas i förarbetena till nya förvaltningslagen är inte uttömmande och ger enligt kammarrättens mening inte skäl att i detta sammanhang ifrågasätta tidigare praxis.

Med hänsyn till den betydelse som beslut om särskild granskare utgör som en del av det aktiebolagsrättsliga minoritetsskyddet anser kammarrätten att det är ett väsentligt allmänt intresse att sådana beslut kan fylla sin funktion och inte blir verkningslösa. Carl Davidsson har även som aktieägare ett enskilt intresse av att granskningen kommer till stånd. Mot dessa intressen ska vägas Rose & Born Consulting AB:s intresse för det fall beslutet medför

mycket ingripande verkningar för bolaget. I förarbetena till 35 FL framhålls att bedömningen aldrig får göras slentrianmässigt.

Rose & Born Consulting AB har hos Bolagsverket gjort gällande att ansökan om särskild granskning är ett typexempel på minoritetsmissbruk för att få till stånd en omfattande granskning i syfte att bl.a. orsaka bolaget stora kostnader. Vidare har bolaget i förvaltningsrätten anfört att bolaget riskerar hamna i likviditetsproblem och kan löpa allvarlig skada till följd av kostnader för en granskning som ligger klart utanför ramarna för en särskild granskning i moderbolaget. Vad Rose & Born Consulting AB anfört i denna del utgör enligt kammarrätten inte tillräckligt för att Bolagsverket skulle vara förhindrad att förordna att beslutet gäller omedelbart. Vid bedömningen har kammarrätten också beaktat att det ligger inom den särskilda granskarens ansvar att begränsa granskningen.

Överklagandet ska därför bifallas på så sätt att Bolagsverkets beslut gäller omedelbart. Förvaltningsrätten borde därför inte ha avvisat Rose & Born Consulting AB:s yrkande om inhibition. Förvaltningsrättens avvisningsbeslut ska därför upphävas och det ankommer på förvaltningsrätten att pröva frågan om inhibition.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

Cecilia Landelius
kammarrättslagman
ordförande

Birgitta Törnered
kammarrättsråd
referent

Vanja Marcusson
kammarrättsråd
(skiljaktig mening)

Daniel Carlstrand
kammarrättsfiskal
föredragande

Skiljaktig mening

Vanja Marcusson är skiljaktig och anför följande.

Genom införandet av 35 § FL har det slagits fast vilka förutsättningar som gäller för att en myndighet, genom att göra undantag från huvudregeln om att beslut får verkställas först sedan de vunnit laga kraft, ska få verkställa ett beslut omedelbart. En första förutsättning är att det finns ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse som kräver en omedelbar verkställighet. Som exempel på sådana intressen anges i förarbetena upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, avvärijandet av fara för någons liv eller hälsa eller enskildas skydd för betydande egendomsvärden. Även om institutet särskilda granskare fyller en viktig funktion genom att möjliggöra insyn och klarlägga sakförhållanden för minoritetsaktieägare, och därmed möjliggöra att adekvata åtgärder vidtas, bedömer jag att situationen inte är jämförbar med de exempel som lämnas i förarbetena. Det har heller inte framförts några särskilda omständigheter i det aktuella målet som talar för att det finns grund för att göra avsteg från huvudregeln. Överklagandet ska därför, enligt min mening, avslås.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I HÄRNÖSAND****BESLUT**
2019-12-03
Meddelat i HärnösandMål nr
5477-19**KLAGANDE**Rose & Born Consulting AB, 556731-5618
Grevgatan 2
114 53 StockholmOmbud: Advokaten Henrik Bengtsson
Advokatfirman Delphi KB
Box 1432
111 84 Stockholm**MOTPART**1. Bolagsverket
851 81 Sundsvall2. Carl Davidsson, 741106-2438
Banérgatan 17 lgh 1002
115 22 Stockholm**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Bolagsverkets beslut den 20 november 2019, dnr AD 2454/2019

SAKENFörordnande av särskild granskare enligt aktiebolagslagen (2005:551),
ABL; fråga om avvisning av inhibitionsyrkande**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten, som senare kommer avgöra målet slutligt, undanröjer
beslutet i den del Bolagsverket förordnat att beslutet gäller omedelbart samt
avvisar yrkandet om inhibition.

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Bolagsverket beslutade den 20 november 2019 att utse advokaten Ferdinand Hellers till särskild granskare i Rose & Born Consulting AB (bolaget) med anledning av Carl Davidssons ansökan till Bolagsverket. Bolagsverket har i beslutet angivit att det gäller omedelbart.

Bolaget yrkar, utom annat, att det aktuella beslutet tills vidare inte ska gälla, dvs. inhiberas samt att den särskilda granskningen inte ska inledas innan beslutet vinner laga kraft. Bolaget anför i huvudsak följande. Lagstöd för att beslutet ska gälla omedelbart saknas. Huvudregeln inom svensk förvaltningsrätt är att ett förvaltningsbeslut träder i kraft först när det har vunnit laga kraft (se Strömberg & Lundell, Allmän förvaltningsrätt, s. 136). Om ett förvaltningsbeslut ska träda ikraft omedelbart oavsett överklagande krävs det uttryckligt stöd i lag. I vissa restriktivt tolkade undantagsfall kan det finnas en möjlighet för en myndighet att förordna om omedelbart ikraftträdande om vissa särskilda skäl föreligger, så som att ett viktigt allmänt intresse kräver snabb verkställighet (se Strömberg, Förutsättningarna för förvaltningsbesluts verkställbarhet, FT 1961 s. 256.).

I ABL finns ett antal bestämmelser där det anges att Bolagsverkets beslut gäller omedelbart (se bl.a. 25 kap. 11, 12, 17 och 23 §§) men i 10 kap. 21 och 22 §§ ABL finns ingen bestämmelse om att beslutet gäller omedelbart. En systematisk tolkning av ABL ger således tydligt vid handen att i de fall ett beslut ska gälla omedelbart har det uttryckligen angetts. Motsatsvis innebär det att i de fall det inte uttryckligen angetts gäller beslutet först när det vunnit laga kraft vilket också är förenligt med de allmänna förvaltningsprocessrättsliga principerna för ikraftträdandetidpunkten för beslut. Något särskilt skäl såsom ett viktigt allmänintresse kan knappast anses föreligga i förevarande fall.

Det är sannolikt att något av bolagets yrkanden, i vart fall tredjehandsyrkandet, kommer att bifallas vid den slutliga prövningen (jfr att Härnösands tingsrätt i ovan i punkten 2.8 omnämnda beslut i en analog situation har anvisat att beslutet inte kan gälla för dotterbolaget). Bolagets ekonomi är ansträngd och en särskild granskning som utförs i avvaktan på att beslutet vinner laga kraft kan bli kostsam för bolaget som riskerar att hamna i likviditetsproblem vilket kan leda till att dotterbolaget behöver ställa in betalningar till leverantörer vilket i sin tur riskerar att kraftigt påverka bolagets ekonomiska ställning. Bolaget riskerar därför att löpa allvarlig skada till följd av kostnader för en granskning som ligger klart utanför ramarna för en särskild granskning i moderbolaget.

Bolagsverket bestrider ändring eller inhibition av det överklagade beslutet och anför i huvudsak följande. Bolagsverkets uppfattning är att verket bör ha möjlighet att förordna om att ett beslut om att utse en särskild granskare ska gälla omedelbart utan att först invänta laga kraft. Stefan Lindskog är också av samma uppfattning, (S. Lindskog, Särskild granskning enligt aktiebolagslagen, tredje upplagan, s. 75 f.) Skulle Bolagsverket inte ha möjlighet att förordna att besluten ska gälla omedelbart är det stor risk för att syftet med den särskilda granskningen kraftigt motverkas av om besluten måste vinna laga kraft innan de blir gällande och kan verkställas, vilket kan ta många månader och t.o.m. år i vissa fall. Den långa överklagandetiden på två månader för dessa beslut, talar också för att de bör kunna förordnas i beslutet att det ska gälla omedelbart. Bolagsverket har också sedan vi tog över hanteringen av dessa ärenden från länsstyrelserna 2013 i våra beslut när vi utser särskild granskare, med- eller minoritetsrevisor, revisor för bolag som saknar sådan och kallelse till stämmor, förordnat att besluten ska gälla omedelbart. Vid t.ex. kallelse till bolagsstämma enligt 7 kap. 17 § ABL ska Bolagsverket genast kalla till stämma när styrelsen inte sammankallar stämma på föreskrivet sätt. När Bolagsverket kallar till stämma så gäller de vanliga kallelsetiderna, således ska kallelse utfärdas tidigast 6 veckor och senast

2 veckor före stämman. Inte heller för denna ärendetyp finns föreskrivet i lagen att beslutet ska gälla omedelbart. Skulle besluten att kalla till en stämma först bli gällande efter att de vunnit laga kraft, skulle hela syftet med att begära att Bolagsverket ska kalla till en stämma förfelas, det skulle bli i det närmaste meningslöst att vända sig till Bolagsverket med en begäran om att kalla till stämma om laga kraft måste inväntas innan stämman kan hållas. Överklagandetiden är också längre än längsta möjliga tid för då kallelse tidigast kan ske (6 veckor). Av denna anledning anser Bolagsverket att det måste anses vara möjligt att i ett beslut förordna att beslutet ska gälla omedelbart även om den möjligheten inte framgår av lagtext, om saken så motiverar.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) får den domstol som ska pröva ett överklagande besluta att det överklagade beslutet, om det annars skulle gälla omedelbart, tills vidare inte ska gälla och även i övrigt besluta rörande saken.

För att en domstol ska kunna förordna att ett överklagat beslut tills vidare inte ska gälla krävs att beslutet träder i tillämpning omedelbart, alltså utan att laga kraft måste inväntas. Ett yrkande om inhibition har annars ingen funktion att fylla och ska avvisas. Utgångspunkten är att beslut som överklagas genom förvaltningsbesvär inte blir gällande förrän de har vunnit laga kraft. Undantag görs för de fall det i författning anges att beslutet får verkställas omgående eller att beslutsmyndigheten får besluta om detta och så faktiskt också gjorts. Omedelbar verkställighet kan utöver det vara tillåten när väsentliga samhällsintressen står på spel, t.ex. för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och skydda människors liv och hälsa. (Se B. Wennergren, U. von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. s. 255 f).

Bolagsverket har förordnat att beslutet gäller omedelbart. Förvaltningsrätten konstaterar att det i ABL saknas bestämmelser som innebär att beslut om särskild granskare ska gälla omedelbart. Det saknas också, som bolaget anfört, bestämmelser som ger Bolagsverket möjlighet att förordna att beslut om särskild granskare ska gälla omedelbart. Det kan i det sammanhanget konstateras att lagstiftaren har bedömt att andra beslut enligt ABL ska gälla omedelbart.

Vad gäller beslut om särskild granskare enligt ABL är de, även om granskningen i och för sig kan fördröjas genom en process, inte av sådan karaktär att det kan medföra att beslutet ska anses gälla omedelbart. Enligt förvaltningsrättens mening innebär det att det formella kravet för inhibition, omedelbar verkställighet, inte är uppfyllt. Bolagsverkets beslut ska därför undanröjas i den delen att det gäller omedelbart och bolagets yrkande om inhibition ska avvisas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (FR-03).

Robert Dalman
rådman

Målet har föredragits av föredragande juristen Erika Nyman Jonsson.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten*.

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.