

Förvaltnings- rättslig tidskrift

Dan Hanqvist

Levande charader eller hela havet stormar? Om organisationsnummer och förvaltningsmyndigheternas dispenspraxis

Särtryck ur häfte 3 2011

LEVANDE CHARADER ELLER HELA HAVET STORMAR? OM ORGANISATIONSNUMMER OCH FÖRVALTNINGS- MYNDIGHETERNAS DISPENSPRAXIS¹

av Dan Hanqvist

”Vem är du?

Vem är jag?”

—Arja Saijonmaa

1. Individualiseringen av juridiska personer

”I rättslivet”, har det sagts, ”skiljer man mellan två huvudkategorier av rättssubjekt, fysiska och juridiska personer. Termen rättssubjekt används för att beteckna någon som kan förvärva rättigheter eller ikläda sig skyldigheter. I ett utvecklat rättsamhälle spelar denna egenskap – att kunna vara bärare av rättigheter och skyldigheter – en utomordentligt viktig roll. På grund härav är det också betydelsefullt att ha en särskiljande beteckning för olika slag av rättssubjekt. Denna beteckning bör vara sådan att den på ett tillfredsställande sätt kan tjäna som medel att urskilja och identifiera rättssubjektet i fråga” (prop 1974:56 s 15). De juridiska personerna är, till skillnad från fysiska personer, ”creatures of the law and, in the present state of Community law, creatures of national law: they exist only by virtue of the varying national legislation which determines their incorporation and functioning” (*The Queen v. H.M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust PLC* (81/87) 1988 REG 5483, domsgrund 19²), d v s, som den

¹ Jag vill tacka Gent Jansson (Head Group Compliance SEB, tidigare chefsjurist och bitr generaldirektör vid Finansinspektionen), Per Nordström (chefsjurist vid Bolagsverket) och Gunilla Thorslund (jurist vid Skatteverket) för att de har läst och kommenterat ett utkast till denna artikel. Uppfattningarna i artikeln, liksom alla dess brister, är helt och hållet resultatet av mina egna insatser och skall inte nödvändigtvis tillskrivas Gent, Per, Gunilla eller de myndigheter de företräder.

² Se även *Überseering BV v. NCC* (C-208/00) 2002 REG I-9919, domsgrund 81 (som här följer *Daily Mail*); E Edwards, *EC Company Law* (1999) s 334; och art 48 i EG-fördraget. Egentligen är även ”naturliga” personer, i den mån de är personer i rättslig mening (och inte, i likhet med t.ex. slavar i klassisk romersk rätt, i rättslig mening saker) en artificiellt, nämligen rättslig, konstruktion. De praktiska skillnaderna mellan fysiska och juridiska personer är emellertid av den arten att i förevarande sammanhang kan bortses ifrån de naturliga personernas artificiella rättspersonlighet.

franske lagkloke George Ripert uttryckte det, ”une construction abstraite de l'esprit”.³ Vår egen Kallenberg uttryckte det nyktert på följande sätt:⁴

”Till utgångspunkt tages [...] den väl i grunden af alla erkända satsen, att menskliga intressen ligga bakom alla rättsförhållanden, att all rätt är till för människors skull. Från denna synpunkt sedt kan man ej tala om andra rättssubjekt än menskliga individer, till dem måste man ytterst hänföra alla rättigheter och förpliktelser, och då man uppställer en andra grupp rättssubjekt, de s. k. juridiska personerna, begagnar man sig i själfva verket af en fiktion. Begreppet juridisk person är emellertid ingalunda en godtycklig fiktion utan uttryck för en realitet. Denna består däri, att stundom rättsförhållanden, hvilka upp bäras af ett flertal menskliga individer såsom intressenter, behandlas enligt rättsregler, som avvika från hvad som vanligen gäller angående gemenskapsförhållanden. Den rättsliga regleringen hämtar analogi från det fall, att det finnes blott en enda intressent, den företer den egendomligheten, att rättigheter och förpliktelser synas knutna icke till en eller flera fysiska personer såsom subjekt utan till ett opersonligt något, en förmögenhet, en inrättning eller en förening.”

En klassisk definition av den juridiska personen gavs av chief justice Marshall i det amerikanska rättsfallet *Trustees of Dartmouth College v. Woodward* (1819) 17 US (4 Wheat) s 518 å s 636:

”A corporation is an artificial being, invisible, intangible, and existing only in contemplation of law. Being the mere creature of law, it possesses only those properties which the charter of its creation confers upon it, either expressly, or as incidental to its very existence. These are such as are supposed best calculated to effect the object for which it was created. Among the most important are immortality, and, if the expression may be allowed, individuality; properties, by which a perpetual succession of many persons are considered as the same, and may act as a single individual. They enable a corporation to manage its own affairs, and to hold property without the perplexing intricacies, the hazardous and endless necessity, of perpetual conveyances for the purpose of transmitting it from hand to hand. It is chiefly for the purpose of clothing bodies of men, in succession, with these qualities and capacities, that corporations were invented, and are in use. By these means, a perpetual succession of individuals are capable of acting for the promotion of the particular object, like one immortal being.”

³ *Aspects juridiques du capitalisme moderne* (1951) no. 46.

⁴ E Kallenberg, TfR 1907 s 32 f (hänvisningar har utelämnats); även O Lahtinen, TfR 1949 s 45. F Pollok & F W Maitland, *History of English Law before the Time of Edward I*, Vol. 1 (1968) (ursprungligen 1895) säger att de juridiska personerna inte rimligen kan kallas ”fiktiva”: ”Unless all social and political organization deserves to be called fictitious, a contract between a municipal corporation and a joint-stock company is not a relationship between two fictions; it is a relationship between two groups, but between two groups each of which is so organized that for the purpose of the matter in hand, and for many other purposes, it can be treated as an indivisible unit and compared to a man” (s 488 f).

Behovet av att identifiera en juridisk person – d.v.s. behovet av att skilja en juridisk person från en annan – är på många sätt, p.g.a. av den juridiska personens artificiella status, mer kritiskt än för fysiska personer. De senare kan identifieras på en rad ”naturliga” sätt, såsom t.ex. genom fingeravtryck, DNA-tester eller enkel igenkänning. Dessa identifieringssätt saknar naturligtvis beträffande juridiska personer. Ett viktigt sätt att, inte minst i praktiken, säkerställa att hänvisningar till en viss juridisk personer omfattar endast den avsedda juridiska personen är att använda sig av den juridiska personens organisationsnummer.

Organisationsnummer förekommer i svensk rätt i två olika former: dels vid ”subjektregistrering”, dels vid ”objektregistrering”. Med *subjektregistrering* avses den registrering som sker eller skall ske i samband med att en juridisk person bildas; denna registrering är normalt en förutsättning för att den juridiska personen skall få full rättskapacitet. Med *objektregistrering* avses registrering som främst tar sikte på viss funktion eller egenskap hos den registrerade; en sådan funktion eller egenskap är t.ex. skattskyldighet, skyldighet att erlagga arbetsgivaravgifter, innehav av fastighet eller bil (se prop 1974:56 s 4 och 16). Det är Skatteverket som utfärdar anvisningar för och har tillsynen över tilldelning av organisationsnummer; och hos verket förs register över tilldelade organisationsnummer (se 5 § lagen (1974:174) om identitetsbeteckningar för juridiska personer m.fl. (IBL)). Skillnaden mellan subjekt- och objektregistrering illustreras väl av de ideella föreningarna. Varken registrering eller annat myndighetstillstånd krävs för att ideella föreningar skall erhålla rättskapacitet.⁵ Den registrering som krävs i handelsregistret (se 2 § handelsregisterlagen (1974:157)) vad gäller ideella föreningar som utövar näringsverksamhet är en objektregistrering (se prop 1974:56 s 16 och 18) och påverkar inte föreningens ställning som juridisk person (jfr NJA 2000 s 365). Registreringen av andra juridiska personer, såsom aktiebolag, ekonomiska föreningar och registrerade trossamfund, innebär att den nya juridiska personen får förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter, d.v.s. blir genom registreringen en juridisk person av särskilt slag (det rör sig här om en verklig subjektregistrering). ”Det är viktigt att konstatera att tilldelningen av ett organisationsnummer inte konstituerar en juridisk person”.⁶ Även om ett organisationsnummer har tilldelats kan frågan huruvida den påstådda juridiska personen verkligen bildats fortfarande prövas (se NJA 1990 s 65).

⁵ Principen är sedan länge allmänt erkänd: se t ex NJA 2000 s 365; prop 1910:83 s 69 f, 74, 158 och 161; prop 1911:35 s 128; SOU 1965:70 s 130; och SOU 2002:74 s 223.

⁶ B Lindquist, SvJT 1997 s 840.

För att organisationsnumren skall fylla sin identifierande funktion är det naturligtvis av vikt att ett och samma organisationsnummer endast används för en enda juridisk person, och att den juridiska personen behåller samma organisationsnummer under hela sin existens. Därför föreskrivs i 4 § IBL att "[t]illdelat organisationsnummer får icke ändras eller ånyo användas vid tilldelning av nummer". Organisationsnumret är evigt och unikt och behålls under hela den juridiska personens "livstid" och skall inte tilldelas någon annan registerenhet (se prop 1974:56, 19). Givet organisationsnumrens funktion kan regleringen förefalla tämligen självklar.

I praktiken har det emellertid visat sig förekomma att förvaltningsmyndigheterna inte fullt ut förmått eller velat följa reglerna i IBL. Den prövning som görs innan ideella föreningar tilldelas organisationsnummer tilldelas är ofta, har det sagts, summarisk och "måste [...] många gånger leda till felaktiga registreringar".⁷ Det skall ha skett att åtskilliga sektioner inom idrottsföreningar, som alltså inte är juridiska personer, skall ha tilldelas organisationsnummer.⁸ I praktiken har vissa förvaltningsmyndigheter gått ännu längre, dels genom att redan tilldelade organisationsnummer tilldelats nya juridiska personer, dels genom att juridiska personer som tidigare tilldelats organisationsnummer fått nya organisationsnummer.⁹

2. Begagnade organisationsnummer

I samband med stat-kyrkareformen 2000 beslutade dåvarande Riksskatteverket (nuvarande Skatteverket) att IBL:s bestämmelser var för opraktiska och att man därför kunde åsidosätta lagens 4 § för att uppnå ett mer önskvärt resultat. För att förstå bakgrunden kan det vara värdefullt att något beröra effekterna av stat-kyrkareformen. Statens förhållande till trossamfundet förändrades genom riksdagens principbeslut 1995 om "en ökad likställighet" för Svenska kyrkan i förhållande till andra trossamfund (se prop 1995/96:80, 9), vissa grundlagsändringar och att de nu gällande lagarna (1998:1593) om trossamfund (LTS) och (1998:1591) om Svenska kyrkan trädde ikraft. Reformen innebär bl.a. att "trossamfund" erhåller visst grundlagsskydd genom att föreskrifter om trossamfund (liksom grunderna för Svenska kyrkan "som trossamfund") skall meddelas i lag stiftad i den ordning som föreskrivs för stiftande av riksdagsordningen (se RF 8:6). Reformen innebär även att Svenska kyrkan

⁷ Se *Lindquist* 1997 s 839.

⁸ Se *Lindquist* 1997 s 839 f.

⁹ Skatteverket, Bolagsverket och Kammarkollegiet – som är de myndigheter vars förfarande kritiserar i det följande – har alla beretts möjlighet att kommentera ett utkast till denna artikel.

har skilts från staten på så sätt att Svenska kyrkan och hennes stift, församlingar och samfälligheter är egna rättssubjekt av särskild art och att övriga trossamfund enligt 7 § LTS efter registrering kan upprätta den nya sortens religiösa föreningar ("registrerade trossamfund").¹⁰

Begreppen "trossamfund" och "registrerade trossamfund" tillhör olika kategorier.¹¹ Ett registrerat trossamfund är inte bara ett trossamfund som har registrerats. "Trossamfund" hänför sig till en religiös gemenskap som "social organisation"¹² och är "en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst" (2 § LTS). Definitionen är utformad för att fånga in även religiösa samfund "som inte anser sig vara sammanslutningar i gängse mening" och för att undvika "en alltför stark koppling till det föreningsrättsliga medlemsbegreppet" (prop 1997/98:116, 20 f). Definitionen omfattar således grupper som inte utgör juridiska personer. "Registrerat trossamfund" betecknar den särskilda associationsformen för religiös verksamhet, vid sidan om t.ex. ideella föreningar och aktiebolag. Ett trossamfund är inte i rättslig mening identiskt med ett visst registrerat trossamfund eller med någon annan juridisk form som valts för samfundets verksamhet (se 10 och 12 §§ LTS).

När ett registrerat trossamfund registreras (och därigenom erhåller ställning som juridisk person) tilldelas det ett organisationsnummer (se 1 § IBL); Kammarkollegiet (som är registermyndighet för registrerade trossamfund) iakttar denna regel i sin praxis.¹³ Regleringen är inte ägnad att förvåna och följer naturligtvis av det faktum att den ideella förening som tidigare bedrivit trossamfundets verksamhet (och som *kan* ha tilldelats ett organisationsnummer) inte är samma person som det registrerade trossamfundet (som *måste* ha ett nummer). I förarbetena till LTS diskuteras risken för att tredje man skulle göra rättsförluster p.g.a. registreringen (se prop 1997/98:116 s 31 f). Regeringen identifierade även en risk för att stämpelskatt skulle utgå för Svenska kyrkan när hennes verksamhet överfördes till det registrerade trossamfundet;

¹⁰ Dessa frågor diskuteras mer utförligt i D Hanqvist, FT 2002 s 381; FT 2003 s 417; Ny juridik 2/2003 s 102; SN 2002 s 690; SST 2003 s 367 och 649.

¹¹ Se S Jansson, *Analys 5. Kommentar till Remis I Staten och trossamfunden (SOU 1997:41, 43, 46 och 47)* (1997) s 14.

¹² Jfr C Hemström, *Organisationernas rättsliga ställning* (2011) s 23; P Morton, *An Institutional Theory of Law* (1998) s 158 ("informal collective"); G Göbel, *Das Verhältnis von Kirche und Staat nach dem Codex Iuris Canonici des Jahres 1983* (1993) s 19 ("vor-rechtlich begründeter Sozialverband"); H Schnizer, *Rechtssubjekt, rechtswirksames Handeln und Organisationsstrukturen* (1995) s 273 ("soziales Faktum"); H Oechslin, *Die Völkerrechtssubjektivität des Apostolischen Stuhls und der Katholischen Kirche* (1974) s 52 ("Sozial-Einheit").

¹³ Se informationsmaterialet från Kammarkollegiet på www.kammarkollegiet.se/trossfund/omreg.html (tidigare organisationsnummer får inte "behållas" efter registreringen av det registrerade trossamfundet).

detta ville regeringen undvika, och av jämlikhetsskäl lät man samma regel gälla också för andra registrerade trossamfund (se prop 1998/99:38 s 213). Det nya registrerade trossamfundet förvärvar – genom LTS:s bestämmelser – den aktuella ideella föreningens tillgångar och övertar dess skyldigheter. Om så inte vore fallet skulle lagen inte behöva föreskriva att skyldigheter och rättigheter *övergår* till det registrerade trossamfundet (jfr prop 1930:65 s 64). Om istället den oregistrerade ideella föreningen vore *samma person* som det registrerade trossamfundet skulle några problem för tredje man aldrig uppkomma och diskussionen i förarbetena och lagens reglering skulle vara meningslösa. I de fall den ideella föreningens tillgångar på ett otillbörligt sätt skulle ha förts över till det registrerade trossamfundet gäller, påpekar regeringen, vanliga regler, t.ex. återvinning i konkurs. Det kan här endast vara frågan om ”överlåtarens” (den ideella föreningens) konkurs, vilket innebär att den ”överlåtande” ideella föreningen inte kan vara samma person som det ”förvärvande” registrerade trossamfundet.

Vad gäller Svenska kyrkan (som numera också ju motsvaras av registrerade trossamfund) ansåg regeringen att förändringarna i och med det nya systemet var ”av sådan art att de bör betraktas som *ett byte av arbetsgivare. Det blir således fråga om en verksamhetsövergång*” (prop 1998/99:38 s 186 (min emfas); se även AD 2003:82). I detta sammanhang har särskilda problem uppkommit vad gäller lagfart till fastigheter som genom relationsändringen överförts till de nya juridiska personerna inom Svenska kyrkan. För att bemästra dessa problem föreslog regeringen en särskild lag (2002:385) om lagfart i vissa fall för Svenska kyrkan m.m. för att hantera de problem som uppkommer för de nya rättssubjekt inom Svenska kyrkan som förvärvar fastigheter genom relationsändringen (se prop 2001/02:136). Om de olika enheterna inom Svenska kyrkan före relationsändringen hade varit samma personer i rättsligt hänseende som de enheter som bildats i det nya systemet skulle ju några problem med lagfarter p.g.a. överföringen inte uppkomma; härav följer att de nya enheterna (de registrerade trossamfunden) inte är rättsligt identiska med de tidigare juridiska personerna inom Svenska kyrkan (jfr prop 1930:65 s 64). I samband med reformen justerades IBL för att ta höjd för införandet av den nya associationsformen registrerat trossamfund.

Riksskatteverket har i anvisningar¹⁴ medgivit att vad avser registrerade trossamfund som registrerades under 2000 organisationsnummer som ”trossamfund” vid ingången av det året haft fick tilldelas motsvarande registrerade trossamfund. Anvisningarna är oklara redan i det avseendet att ”trossamfund”

¹⁴ Se Riksskatteverkets anvisningar om tilldelning av organisationsnummer för registrerade trossamfund, daterade 1999-12-21, diarieförda hos verket som 11245-99/100.

inte betecknar någon erkänd kategori av juridisk person. Vad som avsetts torde vara ”ideella föreningar eller andra juridiska personer som bedriver religiös verksamhet vari ingår att ordna gudstjänst”. Under alla omständigheter är det så Kammarkollegiet har tillämpat anvisningarna.¹⁵ Bakgrunden till anvisningarna är denna. Svenska Kyrkans Centralstyrelse sade i ett brev 1999 till Riksskatteverket att:¹⁶

”Svenska kyrkans stift, församlingar och samfälligheter är idag tilldelade särskilda organisationsnummer. Det är från kyrkans utgångspunkt angeläget att dessa organisationsnummer inte förändras med anledning av stat-kyrka-reformen. En sådan förändring skulle innebära risk för att leverantörer m.fl. ifrågasätter innebörden i lagbestämmelsen om att de nuvarande organens rättigheter och skyldigheter övergår på motsvarande organ i den nya rättsliga formen. Det är därför av stor vikt för Svenska kyrkan att stiftens, församlingarnas och samfälligheternas nuvarande organisationsnummer kan bestå.”

I sitt svar¹⁷ konstaterade Riksskatteverket att förarbetena till IBL förutsätter att organisationsnumret är evigt och unikt och behålls under hela den juridiska personens ”livstid” och varken får ändras eller tilldelas någon annan juridisk person. Verket konstaterar också att, ”om lagens bokstav skall följas”, de nya registrerade trossamfunden (de nya ”kyrkliga enheterna”, som verket uttrycker det) borde tilldelas nya organisationsnummer. Verket fortsätter dock med att säga att:

”Eftersom en förändring av stat-kyrkareformens karaktär knappast kunde förutses vid lagens tillkomst och eftersom ett byte av organisationsnummer skulle föra med sig ett stort merarbete och betydande kostnader för alla inblandade parter finns det dock skäl att överväga om de nuvarande organisationsnumren kan behållas utan risk för missförstånd beträffande enhetens identitet.

RSV har vid en samlad bedömning kommit fram till att de nuvarande numren i princip torde kunna användas/tilldelas de ’nya’ enheterna efter årsskiftet [1999/2000]. Den kategori juridiska personer som församlingar och samfälligheter utgör i dag – kyrkliga kommuner – upphör att existera och kan inte förväxlas med den nya juridiska formen registrerat trossamfund.”

Verket diskuterar inte det förhållandet att IBL justerades i anledning av reformen, och alltså i det skick lagen hade därefter väl får anses ge uttryck för riksdagens vilja också efter reformen. Även om det kunde accepteras att de för-

¹⁵ Enligt muntliga uppgifter från Kammarkollegiet 2001-12-12.

¹⁶ Svenska Kyrkans Centralstyrelsens brev till Riksskatteverket av den 2 september 1999, ärendebe-teckning hos verket 9083-99 120; centralstyrelsens dnr. C 1999:125.

¹⁷ Riksskatteverkets brev till Svenska Kyrkans Centralstyrelse av den 22 september 1999; dnr. 9083-99/120.

hållanden som anförs av Riksskatteverket berättigar verket att, i strid med lagbud som nyligen passerat riksdagen utan ändringar och tydliga förarbeten, av lämplighetsskäl besluta om avsteg från lagen (jag återkommer till detta i avsnitt 4), har verkets anvisningar givits en utformning som är vidare än vad som föranleds av verkets ovan anförda överväganden. Anvisningarna är nämligen inte begränsade till "återanvändningen" av organisationsnummer för enheter inom Svenska kyrkan som tillhört kategorier av juridiska personer som upphört att existera, utan omfattar även organisationsnummer som tilldelats ideella föreningar vilka nummer som en följd av anvisningarna har kommit att tilldelas andra juridiska personer (registrerade trossamfund), trots att den kategori juridiska personer som de befintliga bärarna av samma nummer tillhört (ideella föreningar) inte upphört att existera. I de fall de ideella föreningar som sedan tidigare burit de aktuella numren inte likviderats i samband med upprättandet av de registrerade trossamfund som kommit att tilldelas samma organisationsnummer, skulle det alltså som en följd av Riksskatteverkets anvisningar existera mer än en juridisk person som bär samma organisationsnummer, vilket skulle strida inte bara mot den aktuella lagens bokstav utan också mot ett av dess centrala syften.

3. Byte av organisationsnummer

Tidigare fanns en särskild bankaktiebolagslag (1987:618). Enligt dess 2 kap. 3 § skulle stiftarna upprätta en bolagsordning som skulle underställas regeringen för stadfästelse; till ansökan om oktroj (tillstånd att bedriva bankrörelse) skulle fogas en plan för den tilltänkta verksamheten. Sedan oktroj har beviljats, skulle stiftarna upprätta och skriva under en dagtecknad stiftelseurkund (se 2 kap. 6 §). Beslut om bankaktiebolags bildande skulle sedan fattas på en konstituerande stämma (se 2 kap. 10 §). Innan ett bankaktiebolag har registrerats, kunde det inte förvärva rättigheter eller ikläda sig skyldigheter; det kunde inte heller föra talan inför domstolar eller andra myndigheter (se 2 kap. 16 §). Ett bankaktiebolag skulle anmälas för registrering senast sex månader efter det att oktroj hade beviljats (se 2 kap. 12 §). Enligt 10 kap. 4 § skulle rätten förordna att ett bankaktiebolag skulle träda i likvidation om oktrojen har återkallats. Ett bankaktiebolag "föddes" s.a.s. med oktroj och "dog" sedan oktrojen återkallats. Ett vanligt aktiebolag kunde inte bli ett bankaktiebolag, och ett bankaktiebolag kunde inte bli ett vanligt aktiebolag.

Bankaktiebolagslagen har sedermera upphävts (se lag (1998:1500) om ändring i bankrörelselagen (1987:617)). Bankaktiebolagen (d.v.s. banker som organiserats som aktiebolag) omfattas numera av den allmänna ABL samt, tillsammans med kreditmarknadsbolagen, av vissa särskilda associationsrätts-

liga regler i 10 kap. resp. 11 kap lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (BFRL). Kreditmarknadsföreningarna följer den allmänna lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar och vissa särskilda associationsrättsliga regler i 12 kap. BFRL. Det har länge ansetts lämpligt att i görligaste mån ha gemensamma regler för bankaktiebolag och andra aktiebolag, vilket förekomsten av en särskild bankaktiebolagslagstiftning inte alltid bidragit till (jfr prop 1953:3 s 68). Det är numera således möjligt för ett vanligt aktiebolag (eller t.ex. ett kreditmarknadsbolag eller värdepappersbolag) att få tillstånd att bedriva bankrörelse (se prop 1997/98:166 s 74); bolaget blir då ett "bankaktiebolag". Om tillståndet att bedriva bankrörelse återkallas behöver inte bolaget likvideras om bolaget i stället fått tillstånd att driva annan tillståndspliktig finansiell rörelse (se 10 kap. 16 § BFRL). Bolaget kan istället övergå till att driva exempelvis finansieringsrörelse i samma juridiska person (se prop 2002/03:139 s 539). Det kan noteras att tillståndet skall "återkallas" även om bolaget frivilligt avstår från tillståndet och återkallandet alltså inte beror på något missförhållande hos bolaget (se 15 kap. 3 § BFRL). Om bolaget sedan det blivit exempelvis kreditmarknadsbolag förlorar sitt tillstånd att bedriva finansieringsrörelse, kan det emellertid utan hot om likvidation gå över till även icke tillståndspliktig rörelse (se 11 kap. 1 § BFRL). Med tanke på att det ändå är möjligt att ställa om verksamheten till annan tillståndspliktig verksamhet, för vilken tillståndet i sin tur kan återkallas på bolagets begäran utan efterföljande likvidation, förefaller bestämmelsen i 10 kap. 16 § BFRL omotiverad. Den tjänar till att i onödan förlänga avvecklingen av en bankrörelse. Den bank som vill fortsätta verksamheten utan tillstånd bör alltså först avveckla sitt deltagande i generella betalsystem eller bara ta emot inlåning längre än 30 dagar (vilka omständigheter är kännetecknande för bankrörelse (se 1 kap. 3 § BFRL). Då kan bolaget omvandlas till kreditmarknadsbolag. Därefter kan finansieringsrörelsen avvecklas och bolaget fortsätta med annan icke tillståndspliktig verksamhet.

Bolagsverket har i sin praxis emellertid ansett att ett aktiebolag som inte tidigare varit registrerat som bank när det får tillstånd att bedriva bankrörelse skall *byta organisationsnummer* till ett nummer ur "bankserien" (som härstammar från det register som fördes avseende de särskilda bankaktiebolagen enligt bankaktiebolagslagen). Detta innebär att en och samma juridiska person kommer att ha haft mer än ett organisationsnummer. Eftersom ett aktiebolag med tillstånd att bedriva bankrörelse kan få tillståndet återkallat eller självmant vid ändrad verksamhet ge upp tillståndet, kan bolaget behöva återfå ett "vanligt" aktiebolagsnummer. Kommer detta nummer att vara det som bolaget hade innan det fick banktillstånd? Om bolaget återigen får tillstånd att bedriva bankrörelse, kommer bolaget då att återfå sitt tidigare banknummer? Finansinspektionens institutnummer (objektregistrering) gör det möjligt att

hålla reda på vilka aktiebolag som har bankrörelse-, finansieringsrörelse-, värdepappersrörelse-, fondverksamhets- och försäkringsrörelsetillstånd, utan att Bolagsverket för den sakens skulla behöver ändra bolagens organisationsnummer (subjektregistrering). Det kan erinras om att departementschefen vid införandet av IBL – i likhet med flera remissinstanser – ställde sig kritisk till organisationsnummer som innehöll viss information om t.ex. branschtilhörighet (se prop 1974:56 s 20). Det är inte heller lätt att inse varför just banktillståndet – men inte det i hög grad närliggande tillståndet att bedriva finansieringsrörelse – skulle göra det nödvändigt att byta organisationsnummer på ett bolag. Bolagsverkets praxis ger inte intryck av att tillhandahålla en för bolagen och deras motparter praktisk ordning.

4. Dispensinstitutet

Riksskatteverkets anvisningar liksom Bolagsverkets praxis strider uppenbart mot IBL:s krav om att organisationsnummer skall vara unikt för en (och endast en) juridisk person. Det har inte gått att utröna med vilket lagstöd de båda verket har frångått lagens krav. En teoretisk förklaring skulle vara att verken ansett IBL:s bestämmelser vara i behov av tolkning. Det är klart att alla de omständigheter som uppkommit sedan 4 § IBL trädde i kraft inte förutsågs av lagstiftaren i det lagstiftningsärendet. Detta är knappast en acceptabel grund för förvaltningsmyndigheter att bortse från lagen förbud mot återanvändning eller dubbelanvändning av organisationsnummer. Det är svårt att acceptera att en ”tolkning” av 4 § IBL skulle vara särskilt påkallad, eftersom bestämmelsen är mycket klar och knappast lämnar något tvivel om vad som är förbjudet, särskilt som §:en inte ändrades i samband med översynen av lagen med anledning av stat-kyrkareformen. Blotta faktum att en förvaltningsmyndighet anser att lagen enligt sin lydelse är opraktisk kan inte utgöra tillräcklig grund för myndigheten att frångå modern och tydlig lagstiftning.

En annan möjlighet är att verken ansett sig ha behörighet att bevilja dispens från IBL:s krav. En grundläggande princip i vår konstitutionella ordning är att den offentliga makten är *normbunden* – den offentliga makten utövas, menar RF 1 kap. 1 §, under lagarna. Av ålder har Kungl. Maj:t ansetts kunna regelmässigt bevilja dispens från föreskrift i författning beslutat av Kungl. Maj:t och från föreskrift tillkommen med stöd av bemyndigande av Kungl. Maj:t; dispens från från föreskrift i lag och från föreskrift som grundar sig på riksdagsbeslut har däremot förutsätta bemyndigande i lagen eller riksdagsbeslutet.¹⁸

¹⁸ Se E Holmberg & al., *Grundlagarna* (2006) s 518.

En dispens kan sägas innebära ”att en myndighet genom ett förvaltningsbeslut fastställer att en eljest gällande rättsregel inte skall tillämpas i ett enskilt fall”.¹⁹ I doktrinen har sagts att ”[d]et skall framhållas att makten över att införa en dispensregel principiellt tillfaller det organ som också besitter normgivningsmakten inom ett bestämt rättsområde” och att ”[e]n dispensregel är till sin karaktär en vanlig rättsregel och kan således införas av det organ som har rätt och befogenhet att stifta regler på ett särskilt angivet område”.²⁰ Eftersom utövandet av den offentliga makten emellertid är normbunden kan varken regeringen eller annat normgivande organ härleda någon dispensbefogenhet ur sin normgivningskompetens, utan är principiellt bundet av sina egna normer. En befogenhet att medge dispens från en föreskrift i en författning förutsätter således en dispensregel i samma författning eller i en annan författning av minst samma konstitutionella valör.²¹ Således föreskrivs i RF 11 kap. 12 § att regeringen får medge dispens från föreskrift i förordning eller från bestämmelse som har meddelats med stöd av beslut av regeringen, om inte annat följer av lag eller beslut om utgiftsanslag. Bestämmelsen innebär *inte* att regeringen fått behörighet att bevilja dispens från föreskrift i lag; härvidlag skall fortfarande krävas ett bemyndigande i samma eller annan lag. Dispenser kan emellertid av regeringen meddelas från föreskrifter i förordningar som beslutats med stöd av bemyndiganden i lag. En allmän förutsättning för dispens är att beslutet inte kommer i konflikt med vad riksdagen har beslutat genom lag eller beslut om utgiftsanslag.²² Det är givet att förvaltningsmyndigheterna inte har en vidare behörighet att dispensera från lag än vad regeringen har.

IBL – som naturligtvis är en lag beslutad av riksdagen – innehåller inga bemyndiganden om dispenser från bestämmelserna i 4 §; såvitt känt har riksdagen inte heller på annat sätt medgett att dispens lämnas från bestämmelserna. Varken regeringen eller, än mindre, förvaltningsmyndighet under regeringen, kan därför dispensera från IBL:s bestämmelser. Det är därför svårt att se hur Kammarkollegiets och Bolagsverkets ovan angivna agerande kan för-

¹⁹ Se M Alhager, *Dispens från inkomstskatt* (1999) s 17 f; även definitionen hos H Strömberg, *Konungens dispensmakt* (1957) s 51 (”ett av ett offentligt organ meddelat gynnande beslut varigenom ett undantag från en författingsbestämmelse medges för ett särskilt fall”); U von Essen, *Kommunal normgivning* (2000) s 355. Strömberg 1 § och Alhager, avsnitt 1.1.2 (även SST 1999 s 472 ff) spårar det svenska dispensinstitutet till den kanoniska rätten och diskuterar även kortfattat det kanoniska institutets historiska utveckling. För det kanoniska institutet, även D Hanqvist, FT 2004 s 217.

²⁰ Se M Alhager, SN 2002 s 686 resp not 50.

²¹ Se Holmberg & al s 513.

²² Se Holmberg & al s 513; se även G Petré & H. Ragnemalm, *Sveriges grundlagar* (1980) s 296 f.

enas med principen i RF 1 kap. 1 § om den offentliga maktens normbundenhet.

Det är lätt att inse att verkens tilltag kan leda till förvirring. Exempelvis har systemet med organisationsnummer utarbetats för att underlätta den statistiska behandlingen (se prop 1974:56 s 16); denna lär förutsätta att ett och samma rättssubjekt behåller sitt identifierande nummer under hela sin livstid. Dessutom medför ett byte av organisationsnummer inte obetydliga kostnader för det drabbade bolaget, som kommer att behöva genomföra ändringar i alla de avtal man ingått i vilka organisationsnumret använts. Det är lätt att föreställa sig att kanske särskilt utländska motparter kommer att ställa sig frågande till bytet av organisationsnummer, inte minst eftersom IBL ju uttryckligen säger att organisationsnummer inte får ändras. Bytet av organisationsnummer kan ge intryck av partssuccession, vilket i sin tur på flera sätt kan leda till avtalsrättsliga konsekvenser (olika sanktioner, förfall m.m.). Det drabbade bolaget kan försöka blidka sina motparter genom att förmå en svensk advokat att utfärda en s.k. ”legal opinion”²³ som skall intyga att något partsbyte skett; men en sådan legal opinion kommer att behöva hantera det faktum att myndighetspraxis står i strid med tydliga lagbud. En kontraktuell motpart till en av de föreningar som delar ett organisationsnummer, liksom någon av föreningarna, kan drabbas av skada p.g.a. det förhållandet att två (eller flera!) föreningar delar organisationsnummer och därför kan misstas för varandra. I den mån myndigheternas tilltag är lagstridiga – vilket förefaller vara fallet – torde därför drabbade parter kunna göra staten skadeståndsskyldig enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen om villkoren för skadeståndsskyldighet är uppfyllda.

²³ Till institutet ”legal opinion” se D Hanqvist, SvJT 2004 s 573.