

**Nr 12.**

*Utlåtande i anledning av väckt motion angående bestämmelser om ersättning för parts kostnader i mål och i ansökningsärenden, som handläggas av förvaltningsdomstol eller annan offentlig myndighet.*

I en inom andra kammaren väckt och till lagutskott hänvisad motion, nr 355, vilken behandlats av första lagutskottet, har herr *Wiberg* hemställt, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en utredning angående utfärdandet av bestämmelser om ersättning för parts kostnader i mål och i ansökningsärenden, som handläggas av förvaltningsdomstol eller annan offentlig myndighet».

Beträffande de skäl, som ligga till grund för motionärens hemställan, får utskottet hänvisa till motionen.

I anledning av en vid 1942 års riksdag inom första kammaren väckt motion nr 141 av herr *Herlitz* m. fl. om revision av lagstiftningen angående förfarandet hos förvaltningsdomstolar och hos övriga förvaltningsmyndigheter vid behandlingen av frågor, som röra enskild rätt, anförde första lagutskottet i utlåtande nr 34 bl. a. följande:

Med den utveckling, som den offentliga förvaltningen under senare år genomgått, ha de ärenden, i vilka enskildas angelägenheter avgöras av förvaltningsmyndigheter, blivit allt talrikare och sträckt sig till allt flera områden. För dem, som haft att syssla med ärenden av det slag motionärerna åsyfta, har det också sedan länge framstått som ett önskemål att få mera fullständiga och överskådliga bestämmelser om hur dylika förvaltningsärenden skola handläggas och avgöras. Behovet av en reglering på förevarande område erhåller en särskild aktualitet med tanke på den processreform, varom förslag nu behandlas av riksdagen. Såsom i motionen framhållits har nämligen förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna i stor utsträckning byggts på en analogisk tillämpning av bestämmelserna i rättegångsbalken, vilka nu äro avsedda att upphävas och ersättas med bestämmelser lämpade för en modern, muntlig domstolsprocess. En utredning av dessa och övriga i motionen berörda spörsmål bör enligt utskottets mening komma till stånd, och utskottet tillstyrker därför en framställning från riksdagen till Kungl. Maj:t i ärendet.

Tvekan kan däremot råda i fråga om den omfattning en dylik utredning bör givas och huruvida en mera omfattande utredning bör verkställas etappvis. Hänsyn måste givetvis tagas till det förhållandet, att frågan rör ett synnerligen vidsträckt arbetsfält. Det kan därför vara lämpligt att till en början inrikta utredningen på en allmän planläggning av arbetet och en närmare undersökning av vilka arbetsområden som i första hand böra göras till föremål för lagstiftningsåtgärder.

På hemställan av utskottet beslöt riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående en mera enhetlig, fullständig och i övrigt

ur rättssäkerhetens synpunkt tillfredsställande lagstiftning angående förfarandet hos förvaltningsdomstolar och hos övriga förvaltningsmyndigheter, då de avgöra frågor som angå enskild rätt, samt om framläggande för riksdagen av de förslag, vilka av denna utredning kunde föranledas.

I anledning av riksdagens framställning förordnade Kungl. Maj:t ledamöfen av riksdagens första kammare professorn Nils Herlitz att såsom *sakkunnig inom justitiedepartementet* verkställa en förberedande undersökning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor. Sedan uppdraget fullgjorts, överlämnade utredningsmannen den 8 oktober 1946 ett betänkande med titeln »Förvaltningsförfarandet» (SOU 1946: 69).

I betänkandet behandlas i ett särskilt kapitel kostnadsfrågor. I förvaltningsförfarandet gäller enligt utredningsmannen såsom huvudregel, att staten eller vederbörande kommun har att bestrida alla kostnader för stats- eller kommunalorgans verksamhet inom förvaltningsförfarandet, medan däremot den enskilde, oavsett om han intager partsställning eller ej, har att bära kostnaderna för sin verksamhet. Utredningsmannen förmenar det vara självklart, att den angivna huvudregeln bör vidmakthållas, men lika självklart, att den skulle leda till obilliga konsekvenser, om den tillämpades utan undantag. I den fortsatta framställningen lämnar utredningsmannen en översikt över olika undantag från huvudregeln, som inrymmas i gällande rätt. Sammanfattningsvis finner utredningsmannen behov föreliggande dels av en översyn av bl. a. de regler, varigenom den enskilde ålagts att genom avgifter eller annorledes ersätta det allmännas kostnader, dels av bestämmelser om statens övertagande av andra kostnader, som de enskilda få vidkännas, och statens skyldighet att ersätta sådana kostnader. Utskottet får rörande dessa frågor hänvisa till betänkandet (s. 211—216).

Utredningsmannen uppehöll sig även vid spørsmålet huru lagstiftningsuppgifter av föreliggande slag skulle kunna lösas.

För det första kan det bli fråga om att i större eller mindre omfattning — beträffande särskilda till förfarandet hörande institut, beträffande förvaltningsgrenar som stå varandra nära o. s. v. — *planmässigt undersöka och revidera specialförfattningarna*. Denna väg, som i vissa fall redan beträffs, torde i åtskilliga fall kunna leda till goda resultat. Men man må ej ställa alltför stora förhoppningar på möjligheten att i denna systematiska form genomplöja det väldiga författningsmaterialet och omgestalta det. Man måste hålla för ögonen att strävandet efter likformighet också kan fullföljas i en annan form, nämligen så att det, i högre grad än hittills varit fallet, får sätta sin prägel på det *löpande lagstiftningsarbetet*.

Jämte det man på sådant sätt som här angivits åvägbringar större likformighet, klarhet och fullständighet i specialförfattningarnas regler om förfarandet, kan det med utredningen avsedda syftemålet nås genom att vissa ämnen, som förut ej alls varit reglerade eller reglerats i specialförfattningar, göras till föremål för en reglering av större allmängiltighet. Det blir med andra ord fråga om *allmän lagstiftning*. Man närmar sig på denna väg en kodifiering av rättsreglerna om förvaltningsförfarandet. Det är emellertid uppenbart, att det icke kan bli tal om en kodex med samma betydelse

som rättegångsbalken har på processens område. Det är långt ifrån alla frågor angående förvaltningsförfarandet som lämpa sig för en kodifierande lagstiftning. Men det kan vara lämpligt att i sådan form reglera spörsmål, som i helt likartad form återkomma inom hela området — eller i varje fall stora delar därav.

En praktisk utväg kan vara att lagfästa allmänna regler med det förbehåll, att de skola gälla blott i den mån icke annat är eller blir föreskrivet i lag eller författning; deras giltighet blir med andra ord subsidiär. Därmed åstadkommes icke omedelbart någon allmän ändring i vad som stadgats i specialförfattningarna. Man är således befriad från skyldigheten att redan från första början i alla enskildheter göra klart för sig, hur vidsträckt tillämpning de nya reglerna kunna få. Men deras tillvaro utgör ett memento för lagstiftningen, en ständig maning till utmönstring av sådana särregler som icke längre befinnas motiverade. En annan utväg är att stifta lagar, som erhålla giltighet för olika slags ärenden i den mån så blir positivt bestämt, antingen därigenom att specialförfattningar stadga att de skola tillämpas eller därigenom att de själva uppräknat de specialförfattningar på vilkas områden de skola gälla.

*Utskottet.* Som framgår av ovanstående, har nyligen på riksdagens initiativ verkställt en förberedande utredning i syfte att klarlägga behovet av lagstiftningsåtgärder för närmare reglering av förvaltningsförfarandet. Den utredning har givit vid handen, att bland andra frågan om fördelningen mellan det allmänna och den enskilde av de kostnader, som kunna uppstå i förvaltningsförfarandet, skulle vara förtjänt av fortsatta överväganden.

Enhetliga författningsbestämmelser saknas rörande huru kostnadsfrågor, som uppkomma i förvaltningsförfaranden, skola lösas. I brist härpå tillämpas den allmänna grundsatsen, att stat och kommun ha att bekosta en var sina organs verksamhet i förfarandet, medan den enskilde får själv bära sina utlägg. Regeln genombrytes dock av talrika undantag i för den enskilde såväl gynnsam som ogynnsam riktning. Undantagen ha knappast tillkommit planmässigt. I rättstillämpningen leda de normer, som nu läggas till grund för dessa kostnadsfrågors avgörande, ej sällan till stötande konsekvenser. För att säkra sin rätt kan den enskilde nödgas i ett förvaltningsmål eller -ärende ådraga sig betydande kostnader, för vilka han icke kan få någon ersättning.

Otvivelaktigt föreligger behov av en allmän översyn av de regler, som tillämpas på området. Vikten av att erhålla klara och tillfredsställande regler för kostnadsfrågornas lösning ökar, allteftersom på grund av samhällsutvecklingen för den enskilde betydelsefulla avgöranden i allt större utsträckning träffas av förvaltningsdomstolar och andra förvaltningsmyndigheter. Frågan är av stor praktisk betydelse, då kostnaderna i sådana mål och ärenden ofta kunna uppgå till avsevärda belopp.

I detta sammanhang bör ej heller förbises, att genom reglerna rörande kostnadsfördelningen finnes möjlighet att påverka förfarandets utformning över huvud. Som exempel kunna nämnas rättegångsbalkens motsvarande regler, vilka obestriddigen utövat ett avsevärt inflytande å civilprocessens gestaltning.

Utskottet är väl medvetet om de stora praktiska svårigheter, som möta vid försök att skapa klara och i möjligaste mån likformiga stadganden i kostnads-hänseende. Förhållandena skifta nämligen avsevärt inom olika förvaltningsområden. I somliga mål och ärenden stå två jämnställda parter mot varandra, i andra är den ena parten en enskild person och den andra ett offentligrättsligt organ, som ofta självt på ett tidigare stadium haft att bedöma den ifrågavarande saken. Ej sällan förekommer, att motpart helt saknas.

Beträffande formerna för erforderlig lagstiftning rörande förvaltningsförfarandet har utredningsmannen vid den förberedande undersökningen anvisat i huvudsak två olika vägar, nämligen antingen att successivt i varje specialförfattning intaga regler i den förevarande frågan eller att tillskapa en generell för olika förfaranden gemensam lagstiftning. Utskottet anser icke möjligt att på grundval av det föreliggande materialet taga ställning till denna fråga.

Riksdagen förutsatte, då den anhöll om den förberedande undersökningen, att denna skulle följas av särskilda utredningar på de områden, där lagstiftning befundes behöfelig. I överensstämmelse härmed böra enligt utskottets mening nu åtgärder vidtagas för att skapa en mera fullständig översikt över bestämmelser och stadganden rörande kostnaderna i förvaltningsförfarandet. För detta ändamål torde de olika förvaltningsområdena böra genomgå och därvid kartläggas, vilka olika kostnadsregler som gälla.

Sedan en överblick av rättsområdet nåtts och det blivit möjligt att avgöra, vilka vägar som böra beträdas i det fortsatta lagstiftningsarbetet på området, böra förslag till lösningar utarbetas och där så erfordras föreläggas riksdagen.

På grund av det anförda får utskottet i anledning av förevarande motion hemställa,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående fördelningen av kostnaderna i mål och ärenden, som avgöras av förvaltningsmyndighet, samt om framläggande av de förslag, vilka kunna föranledas av utredningen.

Stockholm den 24 februari 1948.

På första lagutskottets vägnar:

AXEL LINDQVIST.

*Vid detta ärendes behandling ha närvarit*

från första kammaren: herrar Branting, Ahlkvist\*, Lodenius, Krügel, Ekströmer\*, fru Sjöström-Bengtsson, herrar Löthner och Göransson;

från andra kammaren: herrar Lindqvist, Rylander, Gezelius, Hedlund i Östersund, Olsson i Mellerud, Lindberg, fru Gustafson och herr Pettersson i Ersbacken.

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.