

## Nr 21

### *Utlåtande i anledning av motioner om ersättning åt enskild för kostnad i förvaltningsförfarande.*

I motionen II: 506 av herrar *Rubin* och *Sjöholm* hemställes, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla om att Kungl. Maj:t snarast ville framlägga förslag till lagregler om ersättning åt enskild för kostnader i förvaltningsmål.

Beträffande motiveringen till denna hemställan får utskottet hänvisa till motionen.

### **Inledning**

I ärenden inför förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter uppstår liksom i rättegång kostnader av olika slag såväl för myndigheterna som för parterna. En part ådrager sig i regel kostnader åtminstone för skrivmateriel och porto samt ofta även för telefonsamtal och skrivhjälp. För den, som icke anser sig kunna eller böra föra sin talan utan sakkunnigt biträde, tillkommer kostnader för sådant biträdes anlåtande. Vidare märkes utgifter för bevisning, t. ex. vittneskostnad och arvoden till experter för särskilda utredningar och utlåtanden. I den mån muntlig handläggning eller annan förrättning äger rum i ärendet, tillkommer utlägg för resa och uppehälle samt ofta även förlust av arbetsinkomst. Att beakta är också den tidsspillan som, även om handläggningen är helt skriftlig, åsamkas en part genom befattningen med ett ärende. I den mån stämpel eller annan avgift uttages av parten åsamkas denne ytterligare ekonomisk belastning.

Den för rättegången i tvistemål gällande huvudregeln att part, som vinner målet, skall erhålla ersättning av den tappande parten för sina rättegångskostnader, tillämpas i viss utsträckning hos förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter. Det är då fråga om fall, där enskilda rättssubjekt står mot varandra på ett sätt som erinrar om civilprocessen. I ordinarie förvaltningsärenden, där enskild motpart saknas, gäller däremot praktiskt taget utan undantag att den enskilde har att själv svara för sina kostnader i förfarandet.

Möjlighet att erhålla fri rättegång finns enligt gällande bestämmelser hos de allmänna och särskilda domstolarna; däremot icke hos förvaltningsdomstolarna eller hos några förvaltningsmyndigheter. Fri rättegång innebär för den part som åtnjuter förmånen bl. a. att kostnad för personlig inställelse

och för bevisning utgår av allmänna medel samt att rättegångsbiträde kan förordnas att bistå parten mot ersättning av allmänna medel.

Vid sidan av den fria rättegången finns vissa särskilda anordningar för meddelande av rättshjälp till mindre bemedlade med det allmännas stöd. Detta sker genom rättshjälpsanstalter eller genom advokater enligt avtal med vederbörande landsting. Fri rättshjälp i dessa former står i princip till förfogande även i förvaltningsärenden.

### Vissa utredningar m. m.

På förslag av första lagutskottet begärde 1948 års riksdag i skrivelse till Kungl. Maj:t utredning angående fördelningen av kostnaderna i mål och ärenden som avgörs av förvaltningsmyndighet.

I de ursprungliga direktiven för *besvärssakkunniga*, vilka tillkallades år 1949, framhöll föredragande departementschefen att nämnda riksdagsskrivelse borde uppmärksammas vid utredningen.

År 1955 framlade besvärssakkunniga ett principbetänkande — Administrativt rättsskydd (SOU 1955:19) — vari allmänna riktlinjer i korthet angavs för de förslag som de sakkunniga ämnade avge, sedan utredningen slutförts. Sedan betänkandet remissbehandlats uppdrogs år 1958 åt de sakkunniga att från delvis ändrade utgångspunkter fullfölja sin utredning.

Besvärssakkunniga avlämnade i maj 1964 sitt slutbetänkande »Lag om förvaltningsförfarandet» (SOU 1964:27). I lagförslaget lämnas bestämmelser om gäldande av kostnad m. m. Det föreslås att myndighets kostnad för handläggning av förvaltningsärende skall stanna på det allmänna och att för part i förvaltningsärende uppkommande kostnad skall bestridas av parten själv i den mån annat inte föreskrives. Om enskild part i ärende, som ej väsentligen avser tvist mellan enskilda parter, haft särskild kostnad för sin medverkan vid utredningen, må han, om det med hänsyn till sakens beskaffenhet, medverkans art, myndighets åtgörande, ärendets utgång eller annat förhållande framstår som uppenbart oskäligt att kostnaden bäres av honom, av allmänna medel erhålla ersättning för kostnaden eller del därav. Även i annat fall må för kostnad i besvärärende, då särskilda skäl därtill är, ersättning av allmänna medel utgå till enskild part, som vinner bifall till sin talan. I ärende som väsentligen avser tvist mellan enskilda parter, skall part enligt förslaget kunna åläggas att helt eller delvis ersätta motparts kostnader.

De sakkunniga berörde även frågan om en motsvarighet till fri rättegång i förvaltningsärenden men ansåg att det knappast förelåg tillräckliga skäl för att införa ett sådant institut för förvaltningsförfarandet i allmänhet.

*Förvaltningsdomstolskommittén* framlade i november 1966 betänkandet Förvaltningsrättsskipning (SOU 1966:70), vilket bl. a. innehåller förslag till lag om regeringsrätten och till lag om rikets kammarrätter. Enligt för-

slagen skall i dessa domstolar enskild part kunna erhålla ersättning av allmänna medel för inställelse, förutsatt att målet inte väsentligen avser tvist mellan enskilda parter. Avser målet väsentligen sådan tvist skall samma regel gälla som för detta fall föreslagits av besvärssakkunniga.

I november 1958 framlade *1951 års rättegångskommitté* betänkande med förslag till lag om rättegångshjälp m. m. (SOU 1958:40). Enligt förslaget hade möjligheten att erhålla processuell rättshjälp vidgats främst genom att part kunde erhålla sådan förmån mot att han till statsverket inbetalade ett efter hans ekonomiska förmåga avpassat kostnadsbidrag.

Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande i juni 1962 tillkallades *sakkunniga* att verkställa *utredning rörande revision av lagstiftningen om rättshjälp i rättegång* och därmed sammanhängande frågor. De sakkunniga har i februari 1965 framlagt betänkande med reviderat förslag till lag om rättegångshjälp m. m. (SOU 1965:13). Förslaget bygger i det väsentliga på rättegångskommitténs förslag.

Beträffande frågan om rättshjälp inom förvaltningsförfarandet framhåller de sakkunniga att det är avsett att den föreslagna rättegångshjälpen i princip skall kunna beviljas i samtliga mål och ärenden som förekommer vid allmän underrätt, ägodelningsrätt, expropriationsdomstol, vattendomstol, krigsrätt, hovrätt, högsta domstolen samt arbetsdomstolen. Frågan om rättshjälp inför administrativa myndigheter — bland dem förvaltningsdomstolarna — torde däremot falla utanför det för utredningen utstakade området.

Med ledning av inkomna remissyttranden pågår f. n. inom justitiedepartementet en överarbetning av vissa delar av besvärssakkunnigas lagförslag. Vid denna översyn har det visat sig att det i frågan om kostnaderna i förvaltningsförfarandet behövs kompletterande undersökningar av sådan omfattning att de inte kan utföras inom departementet.

Med anledning härav har sakkunniga tillkallats för att utreda och göra en samlad bedömning av frågorna om kostnaderna i förvaltningsförfarandet, om rättshjälp i förvaltningsärenden samt om förordnande av offentligt biträde åt part i vissa sådana ärenden.

I direktiven (statsrådsprotokollet över justitieärenden den 1 mars 1968) anför departementschefen bl. a. följande.

För egen del vill jag framhålla, att det inte är tillfredsställande att den enskilde enligt nuvarande ordning — bortsett från vissa undantagsfall — under alla omständigheter själv måste stå för sina kostnader i förvaltningsförfarandet. Särskilt beträffande sådana förvaltningsärenden där den enskilde förhållandevis ofta kan ha befogad anledning att vidta mera kostnadskrävande åtgärder för att tillvarata sina intressen finns det ett påtagligt behov av regler som möjliggör viss kostnadsersättning till den enskilde. Det allmännas krav på medverkan från den enskildes sida i förvaltningsförfarandet synes inte böra sträckas så långt att den enskilde betungas oskäligt. Frågan om att införa bestämmelser om kostnadsersättning i vissa förvaltnings-

ärenden bör därför prövas. Sådana bestämmelser är emellertid inte tillräckliga för att skapa garantier för att enskilda personer inte av ekonomiska skäl hindras att tillvarata sina intressen i förvaltningssammanhang. Därför behövs också åtgärder som gör det möjligt för de ekonomiskt sämst lottade parterna att få rättshjälp. För vissa förvaltningsområden som är av central betydelse för den enskildes person bör vidare det allmänna i större utsträckning än vad som nu är fallet ha möjlighet att förordna offentligt biträde åt enskild.

### Viss tidigare riksdagsbehandling

Som ovan nämnts begärde 1948 års riksdag i skrivelse till Kungl. Maj:t utredning angående fördelningen av kostnaderna i mål och ärenden som avgörs av förvaltningsmyndighet.

Vid 1964 års riksdag behandlade utskottet motioner om rättshjälp i administrativa mål. I motionerna, som remissbehandlades, upptogs dels frågan om rättshjälp åt medborgarna i skattemål och mål om administrativa frihetsberövanden samt i administrativa processförfaranden i övrigt, dels frågan om rätt för den enskilde att erhålla ersättning för utgivna kostnader i mål eller ärenden av sagda beskaffenhet. Motionerna utmynnade i förslag om en förutsättningslös utredning rörande dessa frågor. I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 25 avstyrkte utskottet bifall till motionerna under hänvisning till pågående utredningsarbete. I sakfrågan anförde utskottet bl. a. följande.

Med hänsyn till att den administrativa processen i huvudsak är skriftlig och att utredningsskyldighet i regel åligger administrativ myndighet torde behovet av rättshjälp och kostnadsersättning åt den enskilde generellt sett icke vara lika framträdande här som i fråga om mål och ärenden vid de allmänna och särskilda domstolarna. Enligt utskottets mening är det likväl tydligt att nuvarande ordning på förevarande område icke kan anses tillfredsställande. Särskilt beträffande vissa typer av mål, såsom i synnerhet mål om administrativa frihetsberövanden, är det påfallande hur mycket sämre den enskildes ställning kan vara i det administrativa förfarandet än i det judiciella. Utskottet anser därför att de av motionärerna upptagna spörsmålen förtjänar uppmärksamhet från statsmakternas sida och instämmer sålunda i det syfte som uppstår motionerna.

I motioner vid 1965 års riksdag hemställdes om utredning angående dels erforderlig rättshjälp i skattemål, mål om administrativa frihetsberövanden och administrativa processförfaranden i övrigt, dels ersättning för kostnader i sådana mål och ärenden, dels ock möjligheten att utöka den enskildes rätt till kostnadsfri process.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 18 erinrade utskottet om den tidigare riksdagsbehandlingen av frågorna samt anförde därefter:

Sedan riksdagen senast behandlade dessa frågor har besvärssakkunniga avlämnat slutbetänkande och utredningen om rättegångshjälp fullgjort sitt uppdrag. Besvärssakkunniga har sökt tillgodose de reformkrav, som fram-

förts i fråga om kostnadsfördelningen i förvaltningsförfarandet, genom förslag om regler angående viss rätt för enskild part till ersättning av allmänna medel för särskilda kostnader, som han ådragit sig vid fullgörande av sina utredningsplikter. Utredningen om rättegångshjälp har beträffande den ekonomiska gränsdragningen för rättegångshjälp föreslagit att den krets som kan komma i åtnjutande av denna förmån skall vidgas.

Utskottet vill — i likhet med vad utskottet uttalat när dessa problem tidigare aktualiserats — instämma i de önskemål som framföres i motionerna om förbättrade möjligheter för den enskilde till kostnadsersättning i förvaltningsärenden och till rättshjälp över huvud. De omnämnda utredningarna har också framlagt vissa förslag i denna riktning och frågorna får härigenom anses ha bringats närmare sin lösning. Vid sådant förhållande och i avvaktan på de åtgärder Kungl. Maj:t efter remissbehandling av betänkningarna kan komma att föreslå beträffande berörda spörsmål synes enligt utskottet ytterligare utredning på ifrågavarande områden icke böra förordas.

Vid 1967 års riksdag väcktes motioner, vari riksdagen föreslogs hemställa till Kungl. Maj:t att förslag till lagregler om kostnadsersättning till enskilda i förvaltningsärenden snarast framlades för riksdagen.

Utskottet, vars utlåtande (nr 21) godkändes av riksdagen, anförde bl. a. följande.

I överensstämmelse med sina uttalanden då förevarande spörsmål tidigare aktualiserats vill utskottet instämma i motionärernas önskemål om förbättrade möjligheter för den enskilde till kostnadsersättning i förvaltningsärenden. Även om behovet av regler för kostnadsersättning icke är lika framträdande i den administrativa processen som i mål vid de allmänna domstolarna, är det enligt utskottets mening tydligt att nuvarande ordning icke kan anses tillfredsställande.

Som framgår av redogörelsen ovan har besvärssakkunniga avlämnat slutbetänkande med förslag till lag om förvaltningsförfarandet. Lagförslaget innehåller ett särskilt kapitel om kostnader, vari bl. a. ges regler angående rätt för enskild part till ersättning av allmänna medel för särskilda kostnader som han ådragit sig. Betänkandet är efter en omfattande remissbehandling föremål för bearbetning inom Kungl. Maj:ts kansli, därvid enligt vad utskottet erfarit kostnadsfrågan ägnas särskild uppmärksamhet. Med hänsyn härtill anser utskottet att något initiativ från riksdagens sida med anledning av motionerna icke bör ifrågakomma.

### Utskottet

I motionen föreslås riksdagen anhålla att Kungl. Maj:t snarast framlägger förslag till lagregler om ersättning åt enskild för kostnader i förvaltningsärenden.

Kostnadsregler med allmän räckvidd inom förvaltningsförfarandet ingår i det förslag som besvärssakkunniga framlagt i sitt slutbetänkande. Vid den bearbetning av förslaget som för närvarande pågår inom justitiedepartementet har det visat sig att det i frågan om kostnaderna i förvaltningsförfarandet behövs kompletterande undersökningar av sådan omfattning att de inte kan

utföras inom departementet. Med anledning härav har i dagarna sakkunniga tillkallats för att utreda och göra en samlad bedömning av frågorna om kostnaderna i förvaltningsförfarandet, om rättshjälp i förvaltningsärenden samt om förordnande av offentligt biträde åt part i visa sådana ärenden.

Med hänsyn till det anförda anser utskottet att initiativ från riksdagens sida i anledning av motionen icke erfordras.

Utskottet får alltså hemställa,

att förevarande motion, II: 506, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 26 mars 1968

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

---

*Vid detta ärendes behandling har närvarit:*

från första kammaren: herrar Erik Svedberg (s), Hjorth (s), Arvidson (h)\*, Ernulf (fp), Svanström (cp), fru Lindström (s)\*, herr Schött (h), och fru Lilly Ohlsson (s);

från andra kammaren: fru Gärde Widemar (fp), fru Johansson (s), herr Svensson i Vä (cp)\*, fru Kristensson (h)\*, fröken Bergegren (s)\*, herrar Jönsson i Malmö (s), Björk (s) och Sjöholm (fp).

\* Ej närvarande vid justeringen.