

## Nr 25

### *Utlåtande i anledning av väckta motioner om rättshjälp i administrativa mål.*

Första lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 585 i första kammaren av herr *Bengtson m. fl.* och nr 712 i andra kammaren av herr *Hedlund m. fl.* I motionerna, som är likalydande, hemställes att riksdagen måtte begära en förutsättningslös utredning av frågorna huruvida och i vilken utsträckning medborgarna bör beredas

- 1) tillgång till erforderlig rättshjälp i skattemål eller mål om administrativa frihetsberövanden och i administrativa processförfaranden i övrigt; samt
- 2) ersättning för utgivna kostnader i ärenden av den beskaffenhet som anges under punkt 1).

Beträffande skälen för detta yrkande får utskottet hänvisa till den tryckta motionen II: 712.

Motionerna har varit föremål för remissbehandling.

### **Inledning**

Möjlighet att erhålla fri rättegång finnes 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. I brottmål kan den tilltalade erhålla offentlig försvarare. Även i detta fall utgår ersättningen av allmänna medel, och om den tilltalade icke blir fälld stannar denna kostnad på statsverket. Har den tilltalade fri rättegång, kan det ej heller om han blir fälld åläggas honom att gottgöra statsverket kostnaden för försvararen.

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

Inom förvaltningen förekommer även i sällsynta fall att offentligt biträde må förordnas åt enskild.

Den för rättegången i tvistemål gällande regeln att part, som tappar,  
1 — *Bihang till riksdagens protokoll 1964. 9 saml. 1 avd. Nr 25*

skall ersätta motparten hans 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. Det torde däremot knappast förekomma att staten förpliktas ersätta den enskildes kostnader, när enskild motpart saknas.

### Remissyttranden

Utskottet har i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttranden över motionerna från *kammarrätten, besvärssakkunniga, överståthållarämbetet och länsstyrelsen i Kronobergs län*. Härjämte har tillfälle att avgiva yttrande beretts *Stockholms stads rättshjälpsanstalt* och *Sveriges advokatsamfund*.

*Besvärssakkunniga* anför i huvudsak följande.

Visst behov av tillgång till fri rättegång föreligger otvivelaktigt även i förvaltningsärenden. Besvärssakkunniga tänka härvid särskilt på sådana ärenden hos förvaltningsmyndighet, vilka handläggas vid muntlig förhandling. Eftersom möjlighet finnes att få fri rättegång i ett ärende hos allmän domstol, vilket utsättes till förhandling, borde denna möjlighet också stå till buds hos förvaltningsmyndighet i motsvarande situation. Den tillgång till fri rättshjälp genom rättshjälpsanstalt o. l. som finnes borde dock, i den mån tillräckliga resurser stå till förfogande, kunna tillgodose behovet av rättshjälp såväl i ärenden, där muntlig handläggning förekommer, som i ärenden, vilka handläggas helt skriftligt.

Besvärssakkunniga komma för sin del icke att framlägga några förslag i fråga om fri rättegång eller fri rättshjälp för förvaltningsförfarandets del. De sakkunniga ha nämligen räknat med att spörsmålen komma att aktualiseras i det större sammanhanget om rättshjälpens allmänna utformning, där särskild utredning pågår.

Vad härefter angår frågan om kostnad i förvaltningsärende märkes, att hos förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar stundom handläggas ärenden, vilka stå de judiciella tvistemålen nära. I sådana ärenden anses vinnande part i princip kunna tillerkännas ersättning av förlorande part för sina kostnader. I ordinära förvaltningsärenden, där enskild motpart saknas, gäller däremot praktiskt taget utan undantag att den enskilde har att själv stå för sina kostnader i förfarandet; möjlighet till ersättning av allmänna medel saknas.

Ett påtagligt behov föreligger emellertid enligt besvärssakkunnigas mening av bestämmelser om sådan ersättning. De sakkunniga komma därför att i sitt förslag till lag om förvaltningsförfarandet intaga vissa regler om rätt för enskild till kostnadsersättning av allmänna medel i förvaltningsärenden. De sakkunniga ha emellertid förutsatt, att för vissa ärendens del därutöver komma att erfordras specialbestämmelser om kostnadsersättning, vilka öppna vidare möjligheter till ersättning än de, vilka allmänna regler kunna giva. Såsom exempel kunna nämnas ärenden angående tvångsförfoganden över fast egendom.

Den utredning rörande regler om ersättning för kostnader i förvaltningsärenden, som begäres i de remitterade motionernas punkt 2), har såsom

framgått av vad ovan anförts i stora delar redan verkställt av besvärssakkunniga. Motionernas syfte torde därför i denna del bliva tillgodosett genom det material, som besvärssakkunniga framlägga, och vad som därtill fogas under remissbehandlingen av de sakkunnigas förslag.

I kammarrättens yttrande anføres under särskilda rubriker:

### 1) Tillgång till erforderlig rättshjälp

Med hänsyn till att den administrativa processen i huvudsak är skriftlig samt till den utredningsskyldighet som i regel borde åligga administrativ myndighet är enligt kammarrättens mening behovet av rättshjälp här icke så starkt framträdande som vid rättegång inför allmän domstol. I de flesta fall har enskild part möjlighet att själv utföra sin talan. Så vitt kammarrätten kan bedöma, utför också enskild part i vid kammarrätten anhängiga mål och ärenden i flertalet fall själv sin talan.

Föreligger behov att anlita särskild rättshjälp har vederbörande part möjlighet att erhålla sådan dels genom rättshjälpsanstalt och dels i viss utsträckning på grundval av de avtal som ingåtts mellan olika landsting och Sveriges advokatsamfund eller någon dess avdelning.

Kammarrätten vill härutöver framhålla att de möjligheter, som finnes till personlig inställelse i administrativa mål vid kammarrätten hittills icke synes hava kommit till användning i någon större utsträckning. Det finnes emellertid anledning antaga, att dessa möjligheter i framtiden kommer att tillvaratas i betydligt större omfattning än för närvarande. Vid sådan muntlig handläggning av mål eller ärende torde vederbörande part i många fall vara i behov av rättsbildat biträde för att kunna rätt utföra sin talan. Det bör i detta sammanhang även uppmärksammas, att det för enskild part kan uppstå ekonomiska svårigheter vid sådan personlig inställelse inför administrativ myndighet. I dessa fall saknas enligt kammarrättens mening fog för en skillnad vid handläggning av mål inför administrativ myndighet och allmän domstol i fråga om tillämpning av bestämmelserna om fri rättegång. Det måste för övrigt för en enskild part framstå såsom en anomali, att han — om förutsättningar därtill finnes — kan erhålla fri rättegång vid handläggning av ett skattemål inför allmän domstol, men att sådan möjlighet icke föreligger vid muntlig handläggning av skattemål inför administrativ domstol.

Kammarrätten vill därför i princip förorda, att undersökning göres rörande möjligheterna att tillämpa bestämmelserna om fri rättegång jämväl vid handläggning i vissa fall av administrativa mål och ärenden. Emellertid har denna fråga nära samband med frågor, som är föremål för utredning av besvärssakkunniga. Med hänsyn till vad under punkt 2) här nedan anføres beträffande nämnda utredning, finner sig kammarrätten för närvarande icke kunna tillstyrka den i motionen föreslagna utredningen.

### 2) Ersättning för kostnader i administrativ process

I en motion till 1948 års riksdag (II: 355) yrkades skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållande om utredning angående utfärdandet av bestämmelser om ersättning för parts kostnader i mål och ansökningsärenden som handlägges av administrativ domstol eller annan offentlig myndighet.

I anledning av motionen hemställde första lagutskottet vid 1948 års riksdag i sitt av riksdagen godkända betänkande nr 12, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående fördelningen av 1\* — *Bihang till riksdagens protokoll 1964. 9 saml. 1 avd. Nr 25*

kostnaderna i mål och ärenden, som avgöres av förvaltningsmyndighet, samt om framläggande av förslag, vilka kunde föränledas av utredningen.

Jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 4 mars 1949 tillkallades besvärssakkunniga för att verkställa fortsatt utredning rörande det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande frågor. (Den förberedande utredningen verkställd av professor Nils Herlitz; SOU 1946: 69.) I direktiven för de sakkunniga uttalades, att utredningsmännen vid uppdragets fullgörande borde uppmärksamma 1948 års riksdags nysnämnda skrivelse.

Frågan om fördelning av kostnaderna i mål och ärenden, som avgöres av förvaltningsmyndighet, har, enligt vad kammarrätten under hand erfarit, varit föremål för särskild utredning av besvärssakkunniga, som också kommer att avgiva förslag till reglering av denna fråga. De sakkunnigas betänkande beräknas föreligga i tryck under innevarande år. Innan resultatet av de sakkunnigas arbete redovisats, bör man enligt kammarrättens mening icke för närvarande taga ställning till det i motionerna framförda yrkandet om utredning.

*Överståthållarämbetets* yttrande innehåller följande.

Vidkommande *skattemålen* går överståthållarämbetet icke närmare in på förfarandet i kammarrätten och regeringsrätten eftersom processen i dessa domstolar torde komma att regleras genom särskild lagstiftning samt utredning härom verkställas av besvärssakkunniga. Överståthållarämbetet vill göra en uppdelning av skattemålen i mål och ärenden, som handlägges av prövningsnämnd, å ena sidan samt mål och ärenden, som handlägges av överståthållarämbetet inom skatteavdelningen samt av länsstyrelse inom landskontor å andra sidan. Den förra gruppen skattemål omfattar i huvudsak besvärsmål angående inkomsttaxering, förmögenhetstaxering, taxering till allmän varuskatt samt ärenden angående beräkning av statlig inkomstskatt för ackumulerad inkomst, åsättande i vissa fall av särskilt uppskattningsvärde å fastighet samt framställning av dödsbo om befrielse från erläggande av kvarstående skatt. Dessa skattemål är till antalet betydande. I prövningsnämnden i Stockholm anhängiggöres sålunda årligen talan i cirka 15 000 mål. Talan fullföljes i kammarrätten i något mer än 1 000 av dessa mål. De skattemål, som avgöres av överståthållarämbetet, uppgår till ungefär 1 000 årligen och avser i huvudsak gåvoskatt, arbetsgivaransvar, taxeringsviten samt debitering. I fråga om dessa är antalet till kammarrätten fullföljda mål relativt obetydligt.

Liksom i administrativa mål i allmänhet är förfarandet i skattemålen skriftligt och målen avgöres på handlingarna. Muntlig förhandling kan emellertid enligt bestämmelse i taxeringsförordningen hållas i prövningsnämnd och torde med hänsyn till bestämmelsens ordalydelse hållas så snart part gör framställning därom. Antalet muntliga förhandlingar i prövningsnämnden i Stockholm uppgår till cirka 100 årligen och sådan förhandling förekommer alltså i mindre än en procent av antalet handlagda mål i prövningsnämnden. Den muntliga förhandlingen föregås av vad som närmast kan betraktas som skriftlig förberedelse.

Vid jämförelse med processen i de allmänna domstolarna torde vid såväl skriftlig som muntlig handläggning i skattemålen ställas mindre krav på de skattskyldiga i fråga om talans väckande och utförande. Detta förhållande får i fråga om prövningsnämndsmålen ses som en följd av taxeringsförordningens föreskrift att vid taxering skall iakttagas att taxeringarna bliva överensstämmande med skatteförfattningarna samt i möjligaste måtto lik-

formiga och rättvisa. I taxeringsförordningen finns jämväl föreskrifter att taxeringsintendenten i länet skall verka för en rättvis och likformig taxering samt att taxeringsintendent må anföra besvär även till den skattskyldiges förmån, vilken rättighet genom uttalanden i samband med tillkomsten av 1956 års taxeringsförordning stundom måste framstå som en skyldighet. I sammanhanget bör även framhållas som ett komplement till taxeringsintendents initiativrätt bestämmelsen i taxeringsförordningen att prövningsnämnd må bestämma taxering icke till högre men väl till lägre belopp än part yrkat.

Föreskrifterna medföra att officialprövning sker i prövningsnämndsma-len samt att såväl hos taxeringsintendenten som hos beslutande myndighet ligger ansvar för utredningen. I skattemålen i allmänhet får sägas ske en omfattande processledning, som kommer part tillgodo, som har svårt att själv tillvarata sin rätt. Flertalet skattemål rör enligt överståthållaräm-betets erfarenhet okomplicerade frågor, där särskild rättshjälp framstår som opåkallad på grund av sakens natur. Det är emellertid överståthållar-ämnetets mening att i skattemål materiellt riktiga avgöranden nås utan sär-skild rättshjälp även i komplicerade frågor, om enskild part i tillbörlig omfattning medverkar till utredningen, exempelvis beträffande rörelseidkare genom att tillhandahålla fortlöpande bokföring eller anteckningar om affärs-händelser i rörelsen samt fullgöra deklaraionsplikten, vilka prestationer kan vara kostnadskrävande men ligger utanför skattemålen och icke kan ifrågakomma som rättshjälp i den mening motionerna avser. Vid övervägande huruvida särskilda bestämmelser om rättshjälp i skattemål kan anses på-kallade, beaktar överståthållarämnetet förutom att såväl det allmännas re-presentant såsom part i målen som den beslutande myndigheten är verk-samma för att hjälpa part, som icke själv kan tillvarata sin rätt, att myn-digheter i allmänhet med anknytning till beskattningen utöva rådgivande och upplysande verksamhet i betydande omfattning i skatte- och uppborädsfrågor.

Överståthållarämnet vill även framhålla, att rättshjälp i skattemål står till buds i viss omfattning genom rättshjälpsanstalterna. Enskild part har icke kostnader för delgivning och lösen av protokoll eller utslag i skattemål. Kost-nader i övrigt av beskaffenhet att böra ersättas av allmänna medel förekom-mer enligt överståthållarämnetets uppfattning icke i nämnvärd omfattning i skattemålen.

På grund av vad sålunda anförts anser överståthållarämnet tillräckliga skäl icke föreligga beträffande skattemålen för sådan utredning, som avses i motionerna.

Vad härefter angår *andra administrativa mål än skattemål* har i motioner-na särskilt pekats på de så kallade administrativa frihetsberövandena. Över-ståthållarämnet får med anledning härav erinra, att i ett av sakkunniga framlagt betänkande angående rättssäkerheten vid administrativa frihets-berövanden (SOU 1960: 19) upptagits förslag om förordnande av offentligt biträde åt part i vissa fall. Bestämmelse härom har införts i ett av de sak-kunniga upprättat förslag till lag om socialdomstol, inrättad inom eller vid sidan av länsstyrelse. Förslaget synes dock i och för sig kunna tjäna som utredningsunderlag i rättshjälpsfrågan i nu avsedda ärenden, vare sig tanken på socialdomstol fullföljes eller icke.

Länsstyrelsen i Kronobergs län uttalar, att länsstyrelsen i sin handlägg-ning av mål enligt nykterhetsvårdslagen och barnavårdslagen har funnit att

det ur rättssäkerhetssynpunkt skulle vara av värde om länsstyrelsen ägde rätt att förordna offentligt biträde i de mål där särskilda omständigheter motiverar detta. Länsstyrelsen har även funnit det vara en brist i nuvarande lagstiftning att den enskilde parten icke har rätt till ersättning av statsmedel för inställesekostnader. Därest utredningsförslaget om socialdomstolar icke kommer att läggas till grund för lagstiftning, anser länsstyrelsen det påkallat att frågan om den enskildes rätt till biträde i mål rörande administrativa frihetsberövanden samt om enskild parts rätt till ersättning för inställesekostnader göres till föremål för särskild utredning.

I skattemål och övriga administrativa mål har länsstyrelsen icke mött något påtagligt behov av att bereda den enskilde biträde genom myndighetens försorg eller att statsverket i vissa fall skall lämna ersättning för den enskildes partens kostnader i målet. Länsstyrelsen har dock icke något att erinra mot att dessa frågor blir föremål för en förutsättningslös utredning.

#### *Rättshjälpsanstalten* yttrar följande.

Stockholms stads rättshjälpsanstalt har till uppgift att i Stockholm biträda mindre bemedlade personer i rättsliga angelägenheter. I anstaltens verksamhet ingår alltså att lämna biträde även i administrativa processer. Dessa processer kunna vara rent skriftliga såsom skattemål etc. eller förenade med inställelse inför den administrativa myndigheten såsom vid ingripanden enligt lösdrivarlagen, lagen om nykterhetsvård, barnavårdslagen etc. Mot bakgrunden av erfarenheterna från rättshjälpsanstaltens verksamhet i dylika ärenden kan det vitsordas, att det föreligger ett stort behov av större möjligheter till juridiskt biträde i dessa mål än som nu är fallet. Detta gäller i synnerhet administrativa ingripanden, vilka innefatta ett frihetsberövande eller därmed likartad åtgärd.

Enligt rättegångsbalken äger en åtalad person — oavsett om han är häktad eller vistas på fri fot — rätt till försvarare även om åtalet gäller ett brott, där straffet enligt straffskalan kan bli relativt lindrigt, varvid ersättning till försvararen utgår av allmänna medel. Sker ett ingripande med stöd av lösdrivarlagen och syftande till ett frihetsberövande är den angripne, ehuru genom häktning berövad friheten och följaktligen praktiskt taget utan möjlighet att till sitt försvar ombesörja egen utredning, icke tillförsäkrad någon rätt till juridiskt biträde vid det summariska förfarande, som kan medföra ett långvarigt frihetsberövande, till sin natur jämställt med straffverkställighet. Samma förhållande gäller vid ett ingripande enligt nykterhetsvårdslagen, där den angripne visserligen som regel vistas på fri fot men där hans egna försvarsmöjligheter försvåras av hemligstämpeln å utredningsmaterialet.

När det gäller ett ingripande enligt barnavårdslagen, syftande till omhändertagande för samhällsvård eller skyddsuppfostran föreligger det ofta ett klart motsatsförhållande mellan å ena sidan barnavårdsnämnden och å andra sidan barnet eller dess föräldrar fullt jämförbart med partsförhållandet mellan åklagare och åtalad. Detta framstår särskilt tydligt vid förhör inför överståthållarämbetet respektive länsstyrelse och vid talans fullföljande till Regeringsrätten. Nog ter det sig anmärkningsvärt att medan det ur rättssäkerhetssynpunkt anses nödvändigt att tillförsäkra en åtalad person juridiskt biträde även om åtalet avser ett relativt enkelt brott, lämnar man med

nuvarande lagstiftning barn och föräldrar utan dylik hjälp vid måhända livsviktigare avgöranden, som sker i administrativ väg.

Till de administrativa processer, där behov föreligger av juridisk hjälp, kan även hänföras försäkringsmålen inför Riksförsäkringsverket, Försäkringsrådet och Försäkringsdomstolen, där man med hänsyn till de svåra och för den försäkrade betydelsefulla spörsmålen borde räkna med stora krav på sakkunnigt biträde åt den försäkrade.

Om en person, som är part i en administrativ process, vistas inom en stad respektive ett landstingsområde där det finns rättshjälpsanstalt, kan han såsom ovan framhållits få juridiskt biträde genom rättshjälpsanstalten. Om det i den administrativa processen ingår inställelse inför den administrativa myndigheten, kan det emellertid inträffa att anstaltens arbetskapacitet vid det aktuella tillfället är så belastad genom tidigare åtagna rättegångar eller andra inställelser, att biträde ej kan lämnas vid inställelsen inför den administrativa myndigheten. I vissa fall såsom enligt lösdrivarlagen skall ju inställelse för förhör ske inom viss kortare tid från häktningsbeslutet och följaktligen med kort varsel. Om rättshjälpsanstalten är förhindrad att åtaga sig en dylik inställelse, lämnas den angripne utan varje möjlighet till juridisk hjälp såvida han icke själv kan svara för kostnaderna härför.

Vistas vederbörande inom kommun, som ej inrättat rättshjälpsanstalt, — som bekant gäller detta för större delen av riket — torde han, om han är mindre bemedlad, som regel stå helt utan möjlighet att få juridisk hjälp.

I utlänningslagen finns föreskrift om utländsk medborgares rätt till juridiskt biträde och om biträdets ersättning härför av allmänna medel. Med denna lag som förebild torde det icke erbjuda några svårigheter ur lagstiftningssynpunkt att i varje fall i de här ovan berörda administrativa processerna ordna biträdessfrågan.

*Advokatsamfundets styrelse anför i samfundets yttrande:*

Vad rättsshjälpsfrågan beträffar förhåller det sig väl så, att obemedlade eller mindre bemedlade personer i viss utsträckning kan inom ramen för den utomprocessuella rättshjälpen erhålla erforderligt biträde i skattemål och åtminstone vissa typer av andra administrativa mål, och detta oavsett om den utomprocessuella rättshjälpen lämnas genom rättshjälpsanstalt, som inrättats av det allmänna, eller i enlighet med det s. k. jämtländssystemet. Den utomprocessuella rättshjälpen är emellertid icke tillräcklig. Det råder icke något tvivel om att inom stora medborgargrupper, för vilka utomprocessuell rättshjälp icke står till förfogande, ej sällan förekommer fall, där den enskilde i mål som här avses skulle behöva biträde av advokat men ser sig nödsakad att avstå därifrån av hänsyn till kostnaderna. Här föreligger alltså samma missförhållande som med avseende å den fria rättegången, i fråga om vilken en utredning pågår i syfte att söka avhjälpa den påtalade bristen.

De administrativa målen är till sin art utomordentligt skiftande. De kan vara av sådan natur att biträdeshjälp icke är påkallad, men de kan också vara sådana att dylik hjälp erfordras, om den enskildes rätt skall bli behörigen tillvaratagen. Särskilt må påpekas att ett administrativt mål ej sällan kan för den enskilde i personligt eller ekonomiskt avseende ha väsentligt större betydelse än många rättstvister, å vilka lagen om fri rättegång är tillämplig.

Vad angår rättshjälpsanstaltens biträde åt allmänheten i skattemål och andra administrativa mål kan man visserligen lugnt utgå ifrån att anstaltens jurister med kraft och självständighet hävdar sina klientens intressen även gentemot det allmänna, men man kan å andra sidan förstå, om en el-

ler annan enskild tvekar att som biträde i ett administrativt mål, där exempelvis ett landsting eller en stad eller ett dess organ är hans motpart, anlita en jurist, som är anställd av samma landsting eller stad.

I fråga om mål, som avser administrativa frihetsberövanden, måste det betecknas som en brist att regler, som generellt tillförsäkrar den enskilde rättighet och praktisk möjlighet att erhålla biträde saknas. Sålunda innehåller exempelvis varken barnavårdslagen eller nykterhetsvårdslagen någon bestämmelse härom. I 20 § första stycket barnavårdslagen stadgas visserligen att den ärendet rör må anlita biträde, när han höres av barnavårdsnämnden eller företrädare för denna, men sådant biträde får han själv skaffa sig, och han har icke någon möjlighet att få biträde förordnat med rätt för biträdet att erhålla ersättning av allmänna medel. I nykterhetsvårdslagen finns icke någon bestämmelse om rätt till biträde. Beträffande barnavårdslagen påtalades ifrågavarande brist av styrelsen i dess yttrande över 1950 års barnavårdskommittés år 1956 avlämnade betänkande med förslag till ny barnavårdslag (se Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund 1957 sid. 367), och behovet av rättshjälp underströks starkt i styrelsens yttrande över utredningens om administrativa frihetsberövanden år 1960 avlämnade betänkande med förslag till lag om socialdomstol m. m. (samma tidskrift 1961 sid. 66—70).

Styrelsen tvekar icke att om den nu gällande ordningen sammanfattningsvis uttala det omdömet att densamma icke tillnärmelsevis tillgodoser medborgarnas krav på rättshjälp i administrativa mål.

Den andra frågan som motionärerna upptagit, nämligen frågan om rätt för den enskilde medborgaren att få ersättning för sina kostnader i skattemål och andra administrativa mål, är av icke mindre intresse. Särskilt torde denna fråga vara av betydelse i skattemålen. Dessa mål är ofta av mycket komplicerad beskaffenhet, och det är i regel omöjligt för den enskilde att tillvarata sin rätt i dylika mål utan anlåtande av juridisk och stundom även annan expertis. Om den ståndpunkt som de fiskaliska intressenas företrädare intagit slutligen underkännes och den enskilde vinner målet, framstår det såsom en uppenbar brist, att gällande regler icke bereder den vinnande parten någon som helst möjlighet att få ersättning för de ej sällan betydande kostnader han nödgats nedlägga för att få sin rätt. I detta avseende föreligger enligt styrelsens mening ett klart behov av lagändring. Det kan icke invändas att ersättningsskyldigheten i så fall måste göras reciprok, så att en enskild, som förlorar ett skattemål, skulle kunna åläggas att ersätta det allmännas kostnader. I detta avseende må erinras om det även av motionärerna påpekade förhållandet att en i brottmål tilltalad som frikännes under vissa omständigheter kan tillerkännas ersättning för sina kostnader, medan en tilltalad som blir fälld principiellt icke kan förpliktas att ersätta de kostnader som är förenade med polis- och åklagarverksamheten som sådan (jfr Gärdes m. fl. kommentar till rättegångsbalken sid. 414).

Av skäl som nu anförts i de två behandlade frågorna instämmer styrelsen i motionärernas uttalande att här föreligger en påtaglig brist i den enskilde medborgarens rättsskydd av den beskaffenhet att åtgärder bör vidtagas för att avhjälpa denna brist. Styrelsen tillstyrker därför den av motionärerna föreslagna utredningen.

Styrelsen vill slutligen tillägga att dess ställningstagande självfallet endast avser de föreliggande problemen såsom principfrågor. Såsom motionärerna anmärkt är de behandlade frågorna komplicerade och kräver en in-



gående utredning. Sådana spörsmål som vilka administrativa mål som bör omfattas av regler om vidgad rättshjälp, hur denna rättshjälp närmare bör utformas, under vilka förutsättningar en enskild bör ha rätt till ersättning för kostnader o. s. v. utgör spörsmål, till vilka styrelsen icke nu kan taga ställning. Det må emellertid tillåtas styrelsen att uttala den förhoppningen att, om i enlighet med motionärernas förslag en utredning av de berörda frågorna kommer till stånd, därvid till fullo måtte beaktas att det i en rättsstat är en viktig uppgift för det allmänna att värna om den enskilde medborgarens rättssäkerhet och att regler på området hellre bör präglas av liberalitet än av restriktivitet, när det gäller kostnader för rättsskyddets upprätthållande och rättens förverkligande.

### Utskottet

I förevarande motioner upptages *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 utmynnar i förslag om en förutsättningslös utredning rörande dessa frågor.

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 uppbär motionerna.

Vad gäller den föreslagna utredningen får utskottet anföra följande. Vidsträckta problemkomplex, som berör utformningen och organisationen av förvaltningsförfarandet, är för närvarande under utredning genom besvärssakkunniga och förvaltningsdomstolskommittén. Besvärssakkunniga avser att i ett förslag till lag om förvaltningsförfarandet upptaga vissa regler om rätt för enskild att erhålla kostnadsersättning av allmänna medel. Utredningen om administrativa frihetsberövanden intog i sitt förslag till lag om socialdomstol vissa bestämmelser av intresse i förevarande sammanhang, bl. a. om möjlighet att erhålla biträde på det allmännas bekostnad. Det av utredningen avgivna betänkandet har jämte remissvar överlämnats till förvaltningsdomstolskommittén för att beaktas vid fullgörande av kommitténs uppdrag. Enligt utskottets mening är det uppenbart, att de resultat, som

framgår av sålunda pågående utredningsarbete, är av stor betydelse för ett riktigt ställningstagande till frågan om och i vad mån en särskild utredning med det av motionärerna angivna ändamålet kan anses erforderlig. Härjämte torde få erinras om att frågan om en reformering av den fria rättegången behandlas av särskilt tillkallade sakkunniga, nämligen utredningen om rättegångshjälp. Denna utredning har bland annat att undersöka huruvida en lösning av problemet om rättshjälp i rättegång, åtminstone delvis, kan vinnas på försäkringsbasis. De möjligheter som härvidlag kan komma att yppa sig synes även böra observeras när det gäller frågan om en reform på det administrativa området.

Med hänsyn till det nu angivna utredningsläget anser utskottet att det för närvarande måste anses synnerligen vanskligt att bedöma behovet av ytterligare utredning rörande de av motionärerna upptagna spörsmålen. Utskottet finner sig under sådana förhållanden icke kunna tillstyrka motionerna.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,  
att förevarande motioner, I: 585 och II: 712, icke måtte  
föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 21 april 1964

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

*Vid detta ärendes behandling har närvarit*

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Erik Svedberg\*, Arvidson\*, Wikner, Ferdinand Nilsson, Hilding, Lundin\* och Nyman;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, fru Johansson, herrar Östrand, Ekström i Björkvik, Gustafsson i Borås, fröken Bergegren, herrar Larsson i Norderön och Svenungsson.

\* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

### Reservation

av herrar Nilsson, Ferdinand, och Larsson i Norderön, vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort erhålla följande lydelse:

I förevarande motioner — — — (lika med de tre första styckena i utskottets yttrande) — — — det administrativa området.

Med hänsyn till det nu angivna utredningsläget, innebärande att delar av det berörda området behandlas i olika utredningar och från olika utgångs-

punkter, synes det erforderligt och angeläget att det material till frågans allsidiga belysning, som härigenom framkommit eller kan väntas framkomma, på lämpligt sätt sammanställas och överarbetas i syfte att vinna en enhetlig bedömning av hela frågekomplexet. Såsom av remissyttrandena framgår kan härutöver konstateras att på vissa väsentliga områden erfordras ytterligare utredning. Utskottet vill, med hänvisning till spørsmålets betydelse ur allmän rättssäkerhetssynpunkt och för den enskilde, understryka vikten av att det fortsatta arbetet bedrivs så skyndsamt som möjligt. Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att bedöma under vilka former utredningen lämpligen bör bedrivas.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,

att riksdagen med bifall till förevarande motioner, I: 585 och II: 712, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning av frågorna rörande medborgarnas tillgång till dels erforderlig rättshjälp i skattemål, mål om administrativa frihetsberövanden och administrativa processförfaranden i övrigt, dels ersättning för kostnader i mål och ärenden av nämnda beskaffenhet.