

Nr 21

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

Första lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 171 i första kammaren av herr *Blomquist* samt nr 237 i andra kammaren av herrar *Rubin* och *Sjöholm*. I motionerna, vilka är likalydande, hemställas att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t måtte snarast för riksdagen framlägga förslag till lagregler om kostnadsersättning till enskilda i förvaltningsärenden.

Inledning

I ärenden inför förvaltningsdomstolar och förvaltningsmyndigheter uppstår liksom i rättegång kostnader av olika slag såväl för myndigheterna som för parterna. En part ådrar 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 märks 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 ock den tidsspillan som, även om handläggningen är helt skriftlig, åsamkas en part genom befattningen med ett ärende. I den mån stämpel eller annan avgift uttas av parten åsamkas denne ytterligare ekonomisk belastning.

Olika vägar står till buds för att medelst allmänna medel ge enskild part täckning för kostnad, som han nedlägger på medverkan vid utredningen i ett förvaltningsärende. Regler kan sålunda meddelas i förfarandelagstiftning om rätt för enskild part att under vissa förutsättningar få ersättning för sådan kostnad av det allmänna. Även genom införande av möjlighet till fri »rättegång», offentligt biträde eller annan fri rättshjälp kan vissa kostnadsfrågor lösas. Det bör även nämnas, att stundom även stadganden om skadeståndsansvar för det allmänna kan fylla uppgiften att ge enskild part täckning för förfarandekostnad.

I motionerna berörs endast förfaranderegler om kostnadsersättning. I den följande redogörelsen kommer därför huvudsakligen frågan om sådana

regler att behandlas. Även spörsmålet om fri rättshjälp upptas emellertid, om ock tämligen kortfattat, till behandling.

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 ordinära 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. 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 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.

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

Motionerna

Motionärerna framhåller inledningsvis att riksdagen redan år 1948 i skrivelse till Kungl. Maj:t begärde utredning om fördelning av kostnaderna i förvaltningsärenden och anför att det synes vara på tiden att lagstiftningsåtgärder i ämnet snarast kommer till stånd. I anslutning härtill erinras om att besvärssakkunnigas betänkande om förvaltningsförfarandet upp- tar utförliga bestämmelser om ersättning åt enskild för hans kostnader.

Samhället har, framhåller motionärerna vidare, ansett sig böra ingripa på nya områden med bestämmelser av olika slag, vilka tvingat medborgarna att i allt högre grad träda i kontakt med myndigheterna t. ex. för att begära dispenser från förbud, för att anhålla om tillstånd etc.

I viss utsträckning kan det enligt motionärerna vara rimligt att den en-

skilde själv får bära kostnaderna för dessa sina kontakter med myndigheterna. Ej sällan inträffar emellertid att den enskilde oförskyllt blir utsatt för allehanda missöden, som har sin grund i misstag från myndigheternas sida. För att komma till sin rätt kan han tvingas att inlåta sig på långdragna besvärprocesser, för vilkas genomförande han ofta blir beroende av advokathjälp. Några regler, som tillåter att den enskilde får ersättning för sina kostnader härvidlag finns inte, ej ens i de fall då det allmänna direkt har föranlett utgifter för den enskilde.

Vissa statliga utredningar m. m.

På förslag av första lagutskottet (utl. nr 12) begärde 1948 års riksdag i skrivelse till Kungl. Maj:t (rskr. nr 67) 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 lagförslagets 19 kap. lämnas bestämmelser om gäldande av kostnad m. m. Det föreslås i 1 § 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. I 2 § uttalas emellertid att 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 enligt 2 § för kostnad i besvärärende, då särskilda skäl därtill är, ersättning av allmänna medel utgå till enskild part, som vinner bifall till sin talan. I fråga om motiveringen för de föreslagna reglerna torde utskottet få hänvisa till betänkandet (särskilt s. 683—690).

Beträffande frågan om fri rättegång i förvaltningsförfarandet anför de sakkunniga bl. a. följande.

I rättegång är den möjlighet till *fri rättegång*, som står mindre bemedlade till buds, av största värde för sådana personers rättsskydd. Talan vid dom-

stol är i allmänhet förenad med så stora kostnader, att en person med begränsade tillgångar i praktiken skulle vara uteslängd från att den vägen hävda sin rätt, om fri rättegång ej stode till hans förfogande. Att föra talan i förvaltningsförfarandet är däremot regelmässigt icke förenat med större kostnader än att en enskild i allmänhet har tillräckliga medel därtill. Härtill kommer att fri rättshjälp från rättshjälpsanstalt eller advokat enligt landstingsavtal om sådan hjälp kan påräknas även i förvaltningsärenden.

Genom en lag om förvaltningsförfarandet skapas visserligen vissa tekniska förutsättningar för införande av en motsvarighet till fri rättegång för förvaltningsförfarandets del. Skulle ett sådant institut införas i förvaltningsförfarandet, torde man dock icke kunna sträcka sig längre än som skett beträffande domstolsärenden i lagen om fri rättegång. Tillämpningsområdet skulle alltså bli begränsat till ärenden, i vilka förhandling utsatts eller där särskilda skäl eljest föreligga till ekonomiskt bidrag med hänsyn till ärendets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt. Det är tydligt, att detta tillämpningsområde på de väsentligaste punkterna skulle sammanfalla med tillämpningsområdet för de förfaranderegler om kostnadsersättning, som föreslagits i förevarande paragraf. Tillräckliga skäl föreligga därmed knappast att för förvaltningsförfarandet i allmänhet införa något mot fri rättegång svarande institut.

Det skall däremot ej förnekas, att behov av en motsvarighet till fri rättegång kommer att föreligga i förvaltningsärenden hos domstol, i vilka muntlig handläggning äger rum. Framför allt blir så naturligtvis fallet, därest förslaget om att ärende skall kunna utsättas till handläggning vid huvudförhandling genomföres. Även i vissa grupper av ärenden hos andra myndigheter än domstolar, t. ex. i expropriations- och jorddelningsärenden, torde visst behov göra sig gällande av en motsvarighet till fri rättegång. En särskild utredning har emellertid tillsatts för revision av lagstiftningen om rättshjälp i rättegång och därmed sammanhängande frågor. Resultatet av denna utredning torde lämpligen böra avvaktas, innan ställning tages till hur den processuella rättshjälpen hos domstol i förvaltningsärenden m. m. skall anordnas. De sakkunniga ha därför ansett sig icke böra utarbeta vare sig förslag om utvidgning av tillämpningsområdet för lagen om fri rättegång till förvaltningsärenden hos domstol eller andra förslag syftande till fri rättshjälp i förvaltningsärenden.

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. 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 all-

män underrätt, ägodelningsrätt, expropriationsdomstol, vattendomstol, krigsrätt, hovrätt, högsta domstolen samt arbetsdomstolen. Frågan om rätts-hjälp inför administrativa myndigheter — bland dem förvaltningsdomsto-larna — torde däremot falla utanför det för utredningen utstakade området. Frågan härom lär emellertid enligt de sakkunniga icke kunna lösas enligt regler med det generella innehåll som föreslås för rättegångshjälp inför de nyss uppräknade domstolarna.

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.

På förslag av första lagutskottet (utl. nr 28) begärde *1962 års riksdag* (rskr. nr 136) att förslag till ny lagstiftning rörande rättegångshjälp måtte föreläggas riksdagen.

Vid *1964 års riksdag* behandlade *första lagutskottet* motioner (I: 585 och II: 712) om rättshjälp i administrativa mål. I motionerna, som remissbe-handlades, upptogs dels frågan om rättshjälp åt medborgarna i skattemål och mål om administrativa frihetsberövanden samt i administrativa process-förfaranden i övrigt, dels frågan om rätt för den enskilde att erhålla ersätt-ning för utgivna kostnader i mål eller ärenden av sagda beskaffenhet. Mo-tionerna utmynnade i förslag om en förutsättningslös utredning rörande dessa frågor. I sitt av riksdagen godkända *utlåtande nr 25* avstyrkte ut-skottet bifall till motionerna under hänvisning till pågående utrednings-arbete. 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 lik-väl tydligt att nuvarande ordning på förevarande område icke kan anses tillfredsställande. Särskilt beträffande vissa typer av mål, såsom i synner-het mål om administrativa frihetsberövanden, är det påfallande hur myc-ket sämre den enskildes ställning kan vara i det administrativa förfaran-det än i det judiciella. Utskottet anser därför att de av motionärerna upp-tagna spörsmålen förtjänar uppmärksamhet från statsmakternas sida och instämmer sålunda i det syfte som uppbar motionerna.

I motioner till *1965 års riksdag* hemställdes om utredning angående dels erforderlig rättshjälp i skattemål, mål om administrativa frihetsberövan-den och administrativa processförfaranden i övrigt, dels ersättning för kost-nader i sådana mål och ärenden, dels ock möjligheten att utöka den en-skildes 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 framförts 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 betänkandena kan komma att föreslå beträffande berörda spörsmål synes enligt utskottet ytterligare utredning på ifrågavarande områden icke böra förordas.

Utskottet

I förevarande motioner hemställas om förslag till lagregler om kostnadsersättning till enskilda i förvaltningsärenden.

Den för rättegången i tvistemål gällande huvudregeln att part som vinner målet skall erhålla ersättning av motparten för sina rättegångskostnader tillämpas i viss utsträckning inom förvaltningsförfarandet, nämligen i de fall där enskilda står mot varandra på ett sätt som erinrar om civilprocessen. I ordinära förvaltningsärenden, där den enskilde har det allmänna till motpart, tillämpas däremot praktiskt taget utan undantag den principen att den enskilde själv får svara för sina kostnader.

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.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,
att ifrågavarande motioner, I: 171 och II: 237, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 14 mars 1967

På första lagutskottets vägnar:

ERIK SVEDBERG

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Erik Svedberg, Hjorth, Arvidson, Ernulf, fru Lindström, herrar Schött och Axel Kristiansson*;

från andra kammaren: fru Johansson, herr Ekström i Björkvik, fru Löfqvist*, herr Svensson i Vå, fröken Bergegren*, herrar Gustafsson i Borås, Keijer och Oskarson.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.