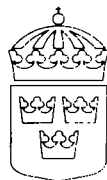


Justitiekottets betänkande

1985/86:21

om rättegångskostnader i förvaltningsprocessen



JuU

1985/86:21

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar justitiekottet sju motioner från den allmänna motionstiden 1986 som alla gäller frågan om ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsmål, särskilt skattemål.

Utskottet avstyrker bifall till samtliga motioner under hänvisning till riksdagens enhälliga uttalande med anledning av motsvarande motionsönskemål våren 1985 (JuU 1984/85:15, rskr. 161).

Utskottets borgerliga ledamöter (m, fp, c) begär i en gemensam reservation ett tillkännagivande av riksdagen till regeringen med begäran om ett skyndsamt förslag till lagändring.

Motionerna

I motion 1985/86:Ju701 av Knut Wachtmeister m. fl. (m) hemställs, med hänvisning till vad som anförts i motion 1985/86:Sk501, att riksdagen hos regeringen begär förslag om ersättning för kostnader i skatteprocessen enligt vad som anförts i motionen.

Motionärerna anför att en ovillkorlig rätt till ersättning för kostnader i samband med ett skattemål måste införas för de fall då en skattskyldig vinner målet. Även då skattebetalaren vinner delvis eller förlorar bör ersättning för kostnader kunna utgå. Storleken på ersättningen får bedömas med utgångspunkt i varje enskilt fall och lämpligen fastställas av den domstol som beslutar i målet. Särskilt i fall då besvär anföras av skattemyndigheten i syfte att utforma praxis och i mål där skattelagstiftningen inte är entydig finns anledning att se generöst på ersättningens storlek, hävdar motionärerna. Eftersom det finns vissa problem förknippade med frågan bör den utredas närmare, men skyndsamt.

I motion 1985/86:Ju704 av Rune Thorén (c) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till en sådan ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291) som föreslås i motionen.

Enligt motionärens mening bör regelsystemet ändras så att, om staten förlorar en skatteprocess, förvaltningsdomstol skall kunna medge den skattskyldige att få ersättning för sina rättegångskostnader. Domstolen skall kunna göra en skälighetsbedömning av kostnadsersättningen för att förhindra att orimligt stort arbete läggs ned med hänsyn till målets karaktär. Ett sätt att åstadkomma den önskade förändringen vore, menar motionären, att i

förvaltningsprocesslagen föreskriva att förvaltningsdomstol efter yrkande kan besluta att staten skall svara för skäliga rättegångskostnader i de fall motparten helt eller delvis får rätt.

I motion 1985/86:Ju706 av Knut Wachtmeister m. fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär tilläggsdirektiv till skatteförenklingskommittén i enlighet med vad som i motionen anförts om ersättning i skatteprocess.

Motionärerna menar att skatteförenklingskommittén bör få i uppdrag att forcera sitt pågående arbete, som innefattar bl. a. frågan om rättegångskostnad i skatteprocessen, så att en proposition kan föreläggas riksdagen under hösten 1986.

I motion 1985/86:Ju710 av Per-Ola Eriksson m. fl. (c) hemställs att riksdagen beslutar att det i förvaltningsmål ges möjlighet för en vinnande enskild part att få ersättning av allmänna medel för kostnader för rådgivning och biträde i rättegången och övriga utgifter som skäligen har varit påkallade för att tillvarata den enskildes rätt.

Motionärerna pekar på att det i allmänhet inte är möjligt att få allmän rättshjälp i tvister om skatter och avgifter främst till följd av förvaltningsdomstolarnas s. k. utredningsansvar (8 § förvaltningsprocesslagen). Är den skattskyldige småföretagare är rättshjälp utesluten även av det skälet att tvistefrågan är en angelägenhet i företagarens näringsverksamhet. Det är, menar motionärerna, ett fundamentalt rättssäkerhetskrav att den enskilde skall hållas skadeslös när en myndighet har förfarit felaktigt. En regel som ger möjlighet för den enskilde att få ersättning för de kostnader som han har åsamkats för att tillvarata sin rätt bör därför införas i förvaltningsprocesslagen. Främst av kostnadsskäl kan det dock, menar motionärerna, vara motiverat att det allmännas ersättningsansvar begränsas till sådana fall där den enskilde har fått vidkännas kostnader som är av betydelse.

I motion 1985/86:Ju720 av Bo Lundgren m. fl. (m, fp, c) hemställer motionärerna, med hänvisning till vad som har anförts i motion 1985/86:Sk718, att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts i fråga om rättegångskostnad i taxeringsprocess.

Motionärerna framhåller att det är ett rättssäkerhetskrav att i en skatteprocess envar skall ha möjlighet att kunna anlita hjälp av någon sakkunnig på området. Å andra sidan vore det, menar de, olämpligt att uppmuntra till utsiktslösa processer genom att stödja dem med allmänna medel. Av dessa skäl bör inte rättshjälpsinstitutet användas; det bör i stället väljas ett system där vinnande enskild part får sina kostnader för processen ersatta. Bestämmelser om ersättning för processkostnader i taxeringsmål bör enligt motionärerna kunna föras in i taxeringslagen (1956:623). Bestämmelserna skulle i korthet innebära rätt för vinnande enskild part att av allmänna medel efter yrkande erhålla ersättning för kostnad för biträde, bevisning, inställelse vid rätten och andra utgifter som varit skäligen påkallade för tillvaratagande av hans rätt. Ersättningen skulle kunna sättas ned eller jämkas beroende på utgången av eller sättet att föra processen.

I motion 1985/86:Ju721 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) hemställs, med hänvisning till vad som anförts i motion 1985/86:Sk320, att riksdagen hos

regeringen begär förslag till sådan lagändring att den som vinner en skatteprocess mot staten får ersättning för omkostnaderna.

JuU 1985/86:21

I motion 1985/86:Ju726 av Marianne Andersson (c) hemställs att riksdagen beslutar att det i förvaltningsprocesslagen (1971:291) införs en ny paragraf med följande lydelse:

Vinnande enskild part skall tillerkännas ersättning av allmänna medel för skäligen kostnader för rådgivning och biträde i rättegången och övriga utgifter som skäligen har varit påkallade för att tillvarata den enskildes rätt.

Motionen överensstämmer till sitt innehåll i huvudsak med motion 710.

Gällande rätt m. m.

Det finns ingen regel som ger den som vinner en förvaltningsprocess mot staten rätt att få ersättning för sina kostnader för rättegången. Oavsett utgången i målet kan dock kostnader för partens egen inställelse och för vittnen och sakkunniga ersättas enligt 15 och 26 §§ förvaltningsprocesslagen. Sådana kostnader uppgår i allmänhet inte till särskilt stora belopp och de brukar vara av helt underordnad betydelse i mål där juridiskt biträde förekommer.

För de mål som de allmänna domstolarna behandlar gäller regler i rättegångsbalken (RB). För *tvistemål* är huvudregeln att den part som förlorar rättegången skall ersätta motparten för dennes rättegångskostnader (18 kap. 1 § RB). Den som vinner målet skall alltså i princip inte behöva ha några kostnader för rättegången. Den som frikänns i ett *brottmål* där åklagaren för talan kan få ersättning av staten för sina kostnader för bl. a. försvarare och bevisning. Det är domstolen som beslutar om ersättning. En förutsättning för att staten skall betala kostnaderna är att de varit "skäligen påkallade" för att ta till vara den frikändes rätt (31 kap. 2 § RB). För en frikänd som har offentlig försvarare kan i princip aldrig någon kostnad för försvarare uppstå (21 kap. 10 § RB).

De rättegångskostnader som parterna skall stå för enligt den reglering som utskottet nu har redogjort för kan i vissa fall och i viss utsträckning bli ersatta genom den statliga rättshjälpen. Regler i detta ämne finns främst i *rätshjälpslagen* (1972:429). Det finns olika former av rättshjälp. Den som är av störst intresse i detta sammanhang är den allmänna rättshjälpen. Personer som behöver allmän rättshjälp i rättsliga angelägenheter kan få det om deras inkomster inte överstiger ett visst belopp (6 §). Allmän rättshjälp kan dock inte ges i vissa fall som är särskilt angivna i lagen. Näringsidkare kan få rättshjälp endast undantagsvis (8 §).

Allmän rättshjälp kan ges parter i förvaltningsprocessuella mål, men praxis är restriktiv. Det har samband med domstolarnas utredningsansvar (SOU 1984:66 s. 74 f).

Skatteförenklingskommittén

År 1982 tillkallade chefen för budgetdepartementet en kommitté (B 1982:03) med uppdrag att göra en grundläggande översyn av taxeringsförfarandet och

skatteprocessen (dir. 1982:24). Kommittén kallar sig skatteförenklingskommittén. Bland de frågor som tas upp i den del av direktiven som gäller skatteprocessen bör nämnas skatteprocessens inriktning och omfattning och den därmed sammanhängande frågan om parternas roller i skatteprocessen, domstolarnas officialprövning och utredningsskyldighet. Kommittén är enligt direktiven oförhindrad att ta upp andra frågor.

Riksdagsbehandlingen våren 1985 m. m.

Frågan om ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsmål behandlades av riksdagen även förra våren. Frågan hade aktualiserats genom ett antal motioner. Flertalet av dessa gällde möjligheten för enskilda som vinner skattemål att få ersättning för sina rättegångskostnader. Ett par motioner rörde motsvarande fråga för förvaltningsprocessen generellt.

Efter remissbehandling av motionerna uttalade justitiekommittén (JuU 1984/85:15 s. 53) att utskottet ställde sig mycket tveksamt till tanken att införa en regel som medger att enskilda som vinner processer mot staten alltid får ersättning för sina kostnader. Som ett skäl för sin uppfattning angav utskottet principen om förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Det är dock, menade utskottet, uppenbart att det finns mål – inte bara inom skatteprocessen – som är så komplicerade att den enskildes rätt inte kan tas till vara om han inte själv har ett juridiskt biträde. Utskottet anförde:

Om den enskilde i ett sådant fall vinner målet kan det vara obilligt att låta honom bära ett sådant ansvar för rättegångskostnaderna som följer av den nuvarande ordningen. Det kan alltså finnas ett behov av möjligheter att på något sätt ersätta den enskilde för hans rättegångskostnader. Denna fråga bör utredas och det bör ankomma på regeringen att föranstalta om utredningsarbetet. En lämplig ordning torde vara att analysera olika målgrupper var för sig.

Utskottet erinrade slutligen när det gällde skattemålen om det arbete som pågick inom skatteförenklingskommittén.

Utskottet hemställde att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna vad utskottet anfört om en utredning av behovet av möjligheter att ersätta enskilda för rättegångskostnader i förvaltningsprocesser. Riksdagen beslöt i enlighet med hemställan (rskr. 161).

I en interpellationsdebatt i kammaren den 4 februari 1986 uppgav justitieministern att frågan om rättegångskostnader i skatteprocessen behandlas av skatteförenklingskommittén, att kommittén avser att avge ett betänkande hösten 1986 samt att regeringen därefter kommer att ta ställning till vad som bör göras i frågan. Justitieministern uppgav vidare att riksdagens begäran om en utredning i fråga om behovet av möjligheter att på något sätt ersätta den enskilde för rättegångskostnader i andra förvaltningsmål övervägs tillsammans med flera angränsande spörsmål inom regeringskansliet.

Utskottet

Utskottet behandlar i detta betänkande sju motioner, som alla gäller frågan

om ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsmål. I motionerna 701, 720 och 721 förespråkas möjlighet för enskilda som vinner skattemål att få ersättning för sina rättegångskostnader. Motionerna 704, 710 och 726 går också ut på att enskilda som vinner en rättegång mot staten skall få vissa kostnader ersatta. Yrkandena i dessa motioner gäller dock inte bara skattemål utan förvaltningsprocessen generellt. I motion 706 begärs en uppmaning från riksdagen till regeringen att påskynda ett pågående utredningsarbete.

Som har framgått i det föregående har utskottet för ett år sedan tagit ställning till ett flertal motionsönskemål av samma eller likartat innehåll som de nu aktuella. I sitt av riksdagen godkända betänkande uttalade utskottet då en stark tveksamhet till tanken att införa en regel som medger att enskilda som vinner processer mot staten alltid får ersättning för sina kostnader. Som ett skäl anfördes principen om förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Men utskottet ansåg också att det uppenbarligen finns mål – inte bara inom skatteprocessen – som är så komplicerade att den enskildes rätt inte kan tas till vara om han inte själv har ett juridiskt biträde. Om den enskilde i ett sådant fall vinner målet kan det, menade utskottet, vara obilligt att låta honom bära ansvaret för rättegångskostnaderna. Det kan alltså, konstaterade utskottet, finnas ett behov av möjligheter att på något sätt ersätta den enskilde för hans rättegångskostnader. Denna fråga borde enligt utskottets mening utredas, och det borde ankomma på regeringen att föranstalta om utredningsarbetet. En lämplig ordning torde vara att analysera olika målgrupper var för sig, menade utskottet, som också erinrade om skatteförenklingskommitténs arbete med ersättningsfrågan vad gäller skatteprocessen.

Skatteförenklingskommittén kommer, enligt vad justitieministern nyligen har upplyst, att under hösten 1986 avge ett betänkande som behandlar bl. a. frågan om rättegångskostnader i skatteprocessen. Justitieministern har samtidigt uppgivit att riksdagens begäran om utredning om rättegångskostnaderna i andra förvaltningsmål övervägs i regeringskansliet.

Utskottet ser ingen anledning att nu frångå det ställningstagande som gjordes på våren 1985. Utskottet vill emellertid tillägga att utskottet förutsätter att riksdagens tidigare gjorda uttalande om utredning av behovet av möjligheter att ersätta enskilda för rättegångskostnader i förvaltningsprocesser snarast möjligt kommer att leda till åtgärder från regeringens sida.

Med dessa uttalanden avstyrker utskottet bifall till motionerna.

Utskottet hemställer

1. beträffande *ersättning för rättegångskostnader* att riksdagen avslår motionerna 1985/86:Ju701, 1985/86:Ju704, 1985/86:Ju710, 1985/86:Ju720, 1985/86:Ju721 och 1985/86:Ju726,
2. beträffande *tilläggsdirektiv till skatteförenklingskommittén* att riksdagen avslår motion 1985/86:Ju706.

Stockholm den 8 april 1986

På justitieutskottets vägnar

Karin Ahrland

Närvarande: Karin Ahrland (fp), Arne Nygren (s), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Björn Körlof (m), Helge Klöver (s), Gunilla André (c), Ulla-Britt Åbark (s), Sven Munke (m), Lars-Erik Lövdén (s), Hans Göran Franck (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Birthe Sörestedt (s), Göran Magnusson (s), Jerry Martinger (m) och Ingbritt Irhammar (c).

Reservation

Ersättning för rättegångskostnader (mom. 1)

Karin Ahrland (fp), Björn Körlof (m), Gunilla André (c), Sven Munke (m), Hans Petersson i Röstånga (fp), Jerry Martinger (m) och Ingbritt Irhammar (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Utskottet ser" och slutar med "till motionerna" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening finns det nu anledning att nyansera det ställningstagande som gjordes på våren 1985. Som utskottet då framhöll är det visserligen så att förvaltningsdomstolarna har ett ansvar för att målen blir så utredda som deras beskaffenhet kräver och vid behov skall anvisa hur utredningen bör kompletteras. Men processen – framför allt i taxeringsmål men också i vissa sociala mål och i körkortsmål – har alltmer kommit att få karaktär av ett kontradiktoriskt förfarande. Den enskilde är till skillnad från motparten, dvs. företrädaren för det allmänna, sällan expert inom sakområdet. Det är tveksamt om domstolen i ett sådant system på ett godtagbart sätt alltid kan tillvarata den enskildes intressen trots sin utredningsskyldighet. Tvärtom föreligger det oftast behov för den enskilde att anlita biträde av jurist eller annan sakkunnig. Utskottet menar nu att det bör klarare än i utskottets tidigare ställningstagande slås fast att den enskilde, när han vinner en sådan process, skall ha ovillkorlig rätt att få skälig ersättning för sina rättegångskostnader, främst kostnaderna för ombud och för bevisning. Regeringen bör skyndsamt lägga fram förslag till lagändringar som tillgodoser detta önskemål. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande ersättning för rättegångskostnader

att riksdagen med anledning av motionerna 1985/86:Ju701, 1985/86:Ju704, 1985/86:Ju710, 1985/86:Ju720, 1985/86:Ju721 och 1985/86:Ju726 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende.