

## Justitieutskottets betänkande

1984/85: 15

### om vissa förvaltningsprocessuella frågor

#### Sammanfattning

I detta betänkande behandlas olika motionsspörsmål om rättegången i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

De gäller bl. a. avvisande av överflödigt utredning, skyldighet för parterna att åberopa grunder, ökat inslag av muntliga förhandlingar, utsändning av protokoll från muntliga förhandlingar, omröstningsreglerna och möjlighet till ersättning för rättegångskostnader.

Utskottet har remissbehandlat flera av frågorna.

Utskottet förordar att reglerna om omröstning i förvaltningsdomstol ses över. Utskottet förordar också att behovet av möjligheter att ersätta enskild part för hans rättegångskostnader utreds.

Övriga motionsyrkanden avstyrks.

#### Motionerna m. m.

I motion 1983/84: 307 av Marianne Karlsson (c) yrkas att riksdagen beslutar anta följande förslag till ändring i förvaltningsprocesslagen:

Härigenom föreskrivs i fråga om förvaltningslagen (1971: 291) att dess 8 och 9 §§ skall erhålla följande ändrade lydelse:

8 § Rätten — — — beskaffenhet.

Vid behov — — — kompletteras. Överflödigt utredning skall genom särskilt beslut avvisas.

Uppträder företrädare för det allmänna i partsställning i målet, skall denne föreläggas att jämte enskild part eller ensam komplettera utredningen, vid äventyr att målet avgöres i befintligt skick, varvid dom ej må grundas å omständighet som icke av part åberopats till grund för hans talan.

Vid enpartsmål bidrage rätten själv till utrednings frambringande.

9 § Förfarandet är skriftligt.

Part må ej förvägras muntlig förhandling inför rätten, med mindre rätten prövar det uppenbart obehövt eller skäl eljest talar emot det, stående dock fritt för regeringsrätten att sådan vägra.

Part må efter ansökan hos rätten och under avstående av rätt till muntlig förhandling erhålla exemplar i förväg av föredragningspromemoria, varvid rätten sätte frist för ingivande av kort slutpåminnelse i anledning av vad som i föredragningspromemorian kan ha omnämnts eller därifrån uteslutits av vad handlingarna i målet innehåller.

I motionen diskuteras inledningsvis förvaltningsprocessen mera allmänt och motionären uttrycker sig i det sammanhanget positivt om tvåparts-

processen. Genom tvåpartssystemet uppnås enligt motionären den särskilda fördelen att rätten inte själv behöver genomföra någon egen utredning och ta fram sitt eget utredningsmaterial. Härigenom förbättras garantierna för oavhängighet och opartiskhet rent praktiskt. Vidare diskuterar motionären den föreskrift i förvaltningsprocesslagen (8 §) enligt vilken rätten skall se till att målen blir så utredda som deras beskaffenhet kräver. I den mån man vill se detta som en uppmaning till fast processledning kan enligt motionären inget invändas däremot. Emellertid är det, anför motionären vidare, fullt möjligt att tolka stadgandet så att det skulle finnas en skyldighet för rätten att inte bara förelägga parterna att komplettera utredningen utan att även själv bidra med egen utredning.

När det gäller förslaget om *avvisande av överflödigt utredning* och förslaget om *parts åberopsbörda* anför motionären bl. a. att det, särskilt vid omfattande skattemål, är vanligt att aktmaterialet är hart när oöverskådligt och att kvaliteten på materialet kan variera kraftigt. Att lägga alltihop till grund för en dom är enligt motionären ganska opraktiskt och hon anser att det vore önskvärt att domstolarna oftare gjorde bruk av sin rätt att avvisa överflödigt utredning. Motionären anser vidare att parterna i högre grad än nu borde bringas att själva tala om vilket material de vill stödja sig på. Enligt motionären kan domen annars komma som en överraskning för parterna eftersom domstolen kan ha tagit fasta på något som parterna inte gittat åberopa.

Som skäl för förslaget att utöka möjligheterna till *muntlig förhandling i förvaltningsprocessen* anför motionären bl. a. att det är sannolikt att muntlig förhandling skulle vara till fördel för målens koncentration. Motionären hävdar också att artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna bl. a. innebär att var och en i mål om civila rättigheter har rätt att bli hörd personligen och att det bland de mål som i Sverige avgörs av förvaltningsdomstolar finns sådana som är hänförliga till den kategorin mål. Enligt motionären bör ingen vägras muntlig förhandling.

När det gäller förslaget att *delge föredragningspromemorian* med parterna i målet anför motionären att det skulle vara till förmån för rättssäkerheten om parterna fick ta del av promemorian i förväg och ges rätt att tillföra åtminstone en kortare kommentar. Enligt motionären kan detta vara ett bra alternativ till en muntlig förhandling.

I motion 1983/84:393 av Gunnar Biörck i Värmdö (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändrad lagstiftning i fråga om statliga myndigheters skyldighet att betala motparts rättegångskostnader.

I motionen pekas på att en enskild som vinner en process mot en statlig myndighet inte har rätt till ersättning för sina rättegångskostnader. I mål mellan enskilda får den förlorande parten stå för båda parternas rättegångskostnader. Enligt motionären kräver likheten inför lagen att något

undantag inte görs för statliga myndigheter eller för dem som har agerat felaktigt på statens vägnar.

I motion 1983/84: 602 av Ewy Möller (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändring i förvaltningsprocesslagen angående omröstningsreglerna i länsrätt i enlighet med vad som anförts i motionen.

I motionen tas upp frågan vilka omröstningsregler som gäller vid jämt röstetal (2 mot 2) i länsrätt. I vissa fall kan det enligt motionären vara ordförandens röst som är utslagsgivande, i andra fall vinner den lindrigaste meningen. Motionären anser att det genom en ändring i förvaltningsprocesslagen bör klarläggas vilka omröstningsregler som skall gälla.

I motion 1983/84: 1504 av Lars Ahlmark (m) hemställs att riksdagen beslutar att anta ett vid motionen fogat förslag till lag om ersättning för rättegångskostnad vid skatte- och avgiftsprocessen.

Motionärens lagförslag är intaget som *bilaga* till detta betänkande.

I motionen konstateras att en enskild som tvistar med staten om hur mycket han skall betala i skatt får bära sina egna rättegångskostnader oavsett utgången i målet. Motionären anser att detta kan få stötande konsekvenser i många fall. Särskilt när en skattechef eller taxeringsintendent är ute i ogjort väder men den skattskyldige måste lägga ned stor kostnad på att bevisa detta framstår det enligt motionären som obilligt att den skattskyldige inte skall få någon ersättning när han vinner. En fördel med det i motionen föreslagna ersättningssystemet – som bygger på det som gäller i brottmål – är enligt motionären att den enskilde parten skulle ha allt intresse av att driva sin talan på ett måttligt sätt och justera sina yrkanden så att bara det som är väsentligt och tvistigt skulle bli föremål för bevisning och argumentering. Detta skulle vara en vinst för domstolarna anför motionären och uttalar vidare att det också skulle utgöra en hämsko på det allmännas företrädare i processen.

I motion 1983/84: 1505 av Karin Ahrlund (fp) hemställs att riksdagen begär att regeringen låter utreda möjligheterna att föreskriva att inte bara beslut utan även protokoll skall tillställas part i mål vid förvaltningsdomstol.

I motionen redovisas ett fall då en part ansett att innehållet i ett protokoll från en muntlig förhandling medvetet getts ett felaktigt innehåll. Bl. a. för att undvika sådana misstankar bör det i förvaltningsprocesslagen föreskrivas att protokoll från muntlig förhandling skall tillställas part.

I motion 1983/84: 1526 av Anna Wohlin-Andersson (c) och Sven-Erik Nordin (c) hemställs att riksdagen hos regeringen begär en utredning om möjligheterna att införa ersättning för rättegångskostnader till enskilda personer som vinner process i förvaltningsdomstol.

I motionen beskrivs två fall där enskilda först efter process berättigats att återfå belopp som man avkrävts till staten i skatt och avgift. Någon

ersättning för rättegångskostnader utgick inte och motionärerna anför att det inte får vara så i ett rättssamhälle att endast den som har pengar till en process mot staten skall ha möjlighet att vinna sin rätt.

I motion 1983/84: 2186 av förste vice talman Ingegerd Troedsson (m) och Knut Wachtmeister (m) hemställs att riksdagen begär att regeringen låter utreda frågan om ersättning i vissa fall till enskild part i taxeringsprocess i enlighet med vad i motionen anförts.

I motionen pekas på att enskilda människor får betala rättegångskostnaderna i skattemål oavsett om de vinner målet eller inte. Motionärerna hänvisar till en motion som väcktes år 1981 (motion 1980/81: 880) i vilken anfördes att frågan fått förnyad aktualitet genom den s. k. generalklausulen.

I motion 1984/85: 1534 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) yrkas så vitt nu är i fråga, med hänvisning till vad som anförts i motion 1984/85: 1532, att riksdagen beslutar att en klagande som "vinner" ett skattemål skall få sina kostnader för biträde ersatta i efterhand av staten (yrkande 5).

I motionen anförts att rättshjälp inte beviljas i skattemål i dag. Motionärerna anser att en ändring omedelbart bör ske härvidlag och att den klagande i de fall han "vinner" ett skattemål bör få sina ombudskostnader täckta av staten i efterhand. Att få rätt mot staten skall enligt motionärerna inte behöva innebära en kostnad.

I motion 1984/85: 2755 av Ulf Adelson m. fl. (m) yrkas, med hänvisning till vad som anförts i motion 1984/85: 2754, att riksdagen hos regeringen begär en utredning om enskildas rätt till ersättning för kostnader i samband med skatteprocessen.

I motionen anförts att det offentliga har ett klart övertag över den skattskyldige i skatteprocessen. Den enskilde får ingen ersättning för sina kostnader även om han vinner en långdragen skatteprocess, men motparten har för sin del en stab välutbildade skattesakkunniga som företrädare. Denna obalans är enligt motionärerna orimlig.

## Remissbehandling

Utskottet har låtit *remissbehandla* motion 1983/84: 307 såvitt gäller spörsmålen om avvisande av överflödigt utredning, parts åberopsbörd och ökad användning av muntlig förhandling samt motionerna 1983/84: 393, 1983/84: 602, 1983/84: 1504, 1983/84: 1526, 1983/84: 2186. Remissyttranden har avgetts av justitiekanslern (JK), riksskatteverket (RSV), kammarrätten i Göteborg, kammarrätten i Jönköping, länsrätten i Stockholms län, länsrätten i Östergötlands län, Sveriges advokatsamfund och Sveriges domareförbund.

RSV:s yttrande gäller bara skatte- och avgiftsprocessen.

Remissyttrandena redovisas senare i betänkandet.

**Förvaltningsrättslig lagstiftning m. m.**

Riksdagen beslutade år 1971 om en större förvaltningsrättsreform. Beslutet innebar bl. a. att de tre centrala lagarna på förvaltningsrättens område tillkom. De är lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, förvaltningslagen (1971:290) och förvaltningsprocesslagen (1971:291). I *lagen om allmänna förvaltningsdomstolar* finns grundläggande bestämmelser om de allmänna förvaltningsdomstolarna, dvs. regeringsrätten, kammarrätterna, länsrätterna och mellankommunala skatterätten.

*Förvaltningslagen* behandlar främst förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna. Förslag till en ny förvaltningslag är avsett att föreläggas riksdagen i år. Det bygger på ett förslag från förvaltningsrättsutredningen (FRU) i betänkandet (SOU 1983:73) Ny förvaltningslag.

*Förvaltningsprocesslagen* innehåller förfaranderegler för rättskipningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna samt i försäkringsöverdomstolen och i försäkringsrätterna.

**Allmänt om förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar m. m.***Gällande rätt m. m.*

De förslag till ändringar i förvaltningsprocesslagen som finns i motion 1983/84:307 gäller vissa handläggningsfrågor. Hur dessa frågor regleras hänger till stor del samman med vilka mera grundläggande och allmänna principer som gäller för förvaltningsprocessen. Av särskilt intresse i sammanhanget är principen om domstolarnas utredningsansvar.

Vid handläggningen av mål hos förvaltningsdomstol skall, enligt vad som uttalades vid lagens tillkomst, officialprincipen tillämpas. Denna princip innebär att det ytterst är domstolen som har ansvaret för utredningen i målet. Principen om domstolens utredningsansvar har slagits fast i 8 §. Där föreskrivs att rätten skall se till att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vidare sägs att rätten vid behov anvisar hur utredningen bör kompletteras. I paragrafen finns också en bestämmelse om att överflödigt utredning får avvisas. Den bestämmelsen behandlas mera utförligt nedan under rubriken Avvisande av överflödigt utredning.

Även om domstolarna har det yttersta ansvaret för utredningen, måste det enligt vad departementschefen uttalade vid lagens tillkomst i stor utsträckning ankomma på parterna att själva skaffa fram utredningen. Domstolens initiativ i utredningshänseende borde normalt innebära att den ger parten besked om att hans talan behöver kompletteras. Rättens aktivitet på området förutsattes växla beroende bl. a. på vad för slags mål det är fråga om, om det finns offentlig motpart i målet och om enskild part har ombud i målet. I sammanhanget uttalade departementschefen vidare att rätten när den fullgör sin processledande verksamhet måste vinnlägga sig om att dess anseende för objektivitet och opartiskhet inte kommer i fara. Processledningen borde således ske fullt öppet i förhållande till den väg-

leddes motpart och inriktas främst på uppenbara brister och förbiseenden i enskilds talan (prop. 1971: 30 s. 529 f).

### *Remissyttranden*

Några remissinstanser har lämnat vissa mera allmänna synpunkter på frågan om domstolarnas utredningsansvar och processledning.

*RSV* anför således:

*RSV* delar motionärens uppfattning att 8 § förvaltningsprocesslagen (1971: 291, FPL) bör ses som en uppmaning till fast processledning från domstolens sida, främst i enpartsmål. Däremot bör lagrummet inte tolkas så att domstolen själv skall utreda målet tills man är övertygad om att man kan fatta ett beslut som är garanterat materiellt riktigt. Domstolens funktion bör vara att vägleda parterna, främst enskild part, så att målet blir av sådan beskaffenhet att det går att avgöra. I vissa fall kan det krävas att domstolen själv skaffar in utredning, t.ex. därför att det är den enda möjliga eller lämpliga vägen att få fram ett visst material. Stadgandet får emellertid inte tolkas så att det skulle ankomma på domstolen att alltid tillvarata parternas intressen. Om så blev fallet skulle domstolens opartiskhet sättas ifråga och dessutom skulle det ta för mycket tid i anspråk.

*RSV* uttalar vidare att man i sammanhanget bör beakta vissa uttalanden av rättegångsutredningen. Rättegångsutredningen (Ju 1977: 06) som tillkallades år 1977 har bl. a. avgivit delbetänkandet (Ds Ju 1984: 1) Domstolarna och deras sammansättning i mål om ekonomisk brottslighet. Vad verket åsyftar är en diskussion i det betänkandet om processledningen vid allmän domstol. Enligt rättegångsutredningen säger det sig självt att rätten utan eget biträde kan ha svårt att ta aktiv del i processen på det sätt som varit avsett vid tillkomsten av rättegångsbalken (RB) år 1948 och den anser att starka skäl talar för att domstolarna i vissa fall behöver större specialkunskaper än vad som nu finns. I sammanhanget erinrar också utredningen om att den i delbetänkandet (SOU 1982: 25–26) Översyn av rättegångsbalken 1 – Processen i tingsrätt har föreslagit nya riktlinjer för den materiella processledningen.

*RSV* uppger också att verket i sitt remissyttrande över FRU:s slutbetänkande har uttalat önskemål om en fastare processledning i många skattemål (främst i formella hänseenden). Det har nämligen enligt verket blivit allt vanligare med s. k. processuell sabotageverksamhet.

*Länsrätten i Stockholms län* anser att frågorna om förvaltningsdomstols utredningsskyldighet bör bli föremål för en allsidig utredning i lämpligt sammanhang. Länsrätten anför:

Länsrätten delar den i motionen framförda positiva synen på en tvåpartsprocess och skulle med stor tillfredsställelse se att justitiekottet uttalade sig till förmån för en ökad användning av en sådan process.

En ökad användning av tvåpartsprocess är enligt länsrättens uppfattning det främsta medlet för en ökad rättssäkerhet i förvaltningsförfarandet. Uppenbart är att en sådan process ger ett bättre beslutsunderlag, bättre

beslutsfattande, en förskjutning av tyngdpunkten mot första instans i beslutskedjan och en mera renodlad överprövning i fullföljdsinstanserna. För den enskilde medför tvåpartsprocessen dessutom att han redan före beslut i första instans får del av och får tillfälle att bemöta den allmänna partens argumentering. Den enskilde får vidare ett större förtroende för beslutsinstansen som inte misskrediteras av att samtidigt behöva vara det allmännas företrädare.

Den nuvarande regleringen av förvaltningsdomstolarnas utredningsskyldighet och uppfattningen därom i överinstanserna, särskilt i regeringsrätten, är enligt länsrättens uppfattning en reminiscens från enpartsprocessens dagar.

Även brottmålsprocessen är formellt en officialprocess. Ingen allmän domstol torde dock rycka ut till åklagarens hjälp om denne misslyckas vid utförandet av någon process. Ingen torde heller ha något anspråk på att detta skall ske trots ordalagen i rättegångsbalken.

Länsrätten anser att anledningen inte är större att rycka ut t.ex. till taxeringsintendentens hjälp i skatteprocessen, i allmänhet heller inte till det allmänna ombudets hjälp i körkortprocessen. En annan sak är att det ofta finns anledning att biträda enskild part som inte företräds av ombud i förvaltningsprocessen lika väl som i brottmålsprocessen.

I detta sammanhang bör också återges en del av det remissyttrande som *länsrätten i Östergötlands län* lämnat:

Enligt 8 § förvaltningsprocesslagen skall rätten tillse att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Detta stadgande har tagits till intäkt bl. a. för att i princip avvisa tanken på allmän rättshjälp i taxeringsmål. Det förutsätts att förvaltningsdomstolen tillser att den enskilda parten inte gör någon rättsförlust genom att underlåta eller förbise att andraga det som han bör andraga eller att förete bevis som han bör förete. Man skulle med hänsyn härtill kunna tro att en länsrätts handläggning av ett taxeringsmål i betydande omfattning består av att ex officio införskaffa utredning från den enskilda parten och vägleda honom i hans processföring. Så förhåller det sig emellertid inte. Det är endast i undantagsfall som länsrätten anser sig kunna och böra ingripa till komplettering av en bristfällig utredning eller för att göra den enskilda parten uppmärksam på hur han bör föra sin talan, t.ex. formulera sina yrkanden. Att länsrätten så sällan ingriper i utredningen beror främst på två saker. Den främsta anledningen är att taxeringsintendenten normalt yttrar sig mycket omsorgsfullt över den skattskyldiges besvär eller till utvecklande av sin egen besvär- eller eftertaxeringstalan. Genom att läsa vad taxeringsintendenten anfört får den skattskyldige då all den ledning han behöver för en bedömning av vilken utredning han bör förebära och vilka yrkanden han bör framställa. När taxeringsintendenten skriver sitt yttrande så att det klart framgår vad som fattas i fråga om utredning från den skattskyldiges sida framstår det som överflödigt att länsrätten riktar en uppmaning till den skattskyldige att komplettera sin utredning. Den andra anledningen till att länsrätten så sällan ingriper i utredningen är att processen i taxeringsmål är uppbyggd som en kontradiktorisk process och domstolen i en sådan process i princip skall förhålla sig neutral och undvika allt som kan uppfattas som ett gynnande eller missgynnande av en av parterna.

Processen i ett taxeringsmål förlöper emellertid inte alltid så som den skall. Taxeringsintendentens besvärsskrivelse eller eftertaxeringsansökan

kan t. ex. vara skriven så att den skattskyldige inte har möjlighet att på egen hand bilda sig en uppfattning om vad han bör åberopa för fakta och bevis gentemot det som taxeringsintendenten har anfört. Och en taxeringsintendents yttrande över en skattskyldigs besvär ger heller inte alltid den skattskyldige de anvisningar han behöver om vad han bör komplettera med för att kunna få bifall till sina besvär. I sådana fall är det utan tvekan en skyldighet för länsrätten att ingripa och ge den skattskyldige den vägledning han kan behöva. Det sker i så fall antingen genom att länsrättens handläggare tar kontakt med den skattskyldige per telefon och diskuterar igenom saken med honom eller genom att den skattskyldige tillskrivs och bereds tillfälle att komplettera sina besvär i vissa särskilt angivna hänseenden. Det har också hänt att länsrätten på eget initiativ satt ut målet till muntlig förhandling då utsikterna att få den rätta utredningen på skriftlig väg bedömts som små.

#### *Ett JO-beslut*

Den 4 november 1983 fattade justitieombudsmannen Per-Erik Nilsson (JO) ett beslut som gällde domstols utredningsskyldighet i taxeringsmål. Bakgrunden var att en klagande hade gjort gällande att en kammarrätt åsidosatt sin utredningsskyldighet. JO uttalade bl. a. att det visserligen är sant *såväl* att man i förarbetena till 8 § förvaltningsprocesslagen inte särskilt framhåller skattemålen som en typ av mål när domstolarna bör vara särskilt uppmärksamma med att aktivt söka få fram mer utredning än den som förebringats av parterna *som* att regeringsrätten i några avgöranden har ställt ganska stora krav på den enskilda parten att själv komma med den utredning som behövs för att han/hon skall kunna få bifall till sina besvär. Enligt JO:s mening finns det emellertid ett par omständigheter som gör det motiverat att ifrågasätta en alltför stor restriktivitet vid tillämpningen av 8 § och det även för skattemålens del. Den ena är att det är mycket svårt att få rättshjälp i skattemål med de konsekvenser detta kan ha för den enskilde när han själv får föra sitt mål. Den andra är att det i skattemålen, med den processordning som där gäller, inte sällan i en överinstans dyker upp frågor som tidigare inte alls berörts eller behandlats mer i förbigående, och som sedan kan bli av central betydelse för utgången.

JO ansåg också att det var nödvändigt och önskvärt med en utveckling som innebär att domstolarna i fall av det slag som det var fråga om i allt större utsträckning ser till att den enskilde blir medveten om att han måste prestera ytterligare utredning för att vinna målet (JO 1984/85 s. 318).

#### **Avvisande av överflödigt utredning**

##### *Gällande rätt m. m.*

Motionsyrkandet om avvisande av överflödigt utredning går ut på att det i förvaltningsprocesslagen skall införas en regel om att domstolarna *skall* avvisa överflödigt utredning (motion 1983/84: 307).

I 8 § förvaltningsprocesslagen föreskrivs som tidigare nämnts att över-

flödlig utredning får avvisas. Som framgår av föregående avsnitt behandlar paragrafen principerna för utredningsansvaret i mål vid förvaltningsdomstol.

I samband med lagens tillkomst uttalade departementschefen att det torde vara förhållandevis sällsynt att det vid förvaltningsdomstol finns behov av att utnyttja en möjlighet att avvisa utredning som en part vill förebringa. I de fall där den behövdes ansåg han dock att den kunde vara till nytta som ett medel att motverka att processen blir onödigt vidlyftig och långdragen. Intresset av snabbhet och effektivitet borde enligt departementschefen naturligtvis tillmätas stor betydelse också i förvaltningsprocessen. Han framhöll vidare att det i praktiken knappast kunde bli aktuellt att avvisa skriftlig utredning som en part sänder in till domstolen (prop. 1971: 30 s. 530).

### *Förvaltningslagen*

Förvaltningslagen innehåller inte några motsvarande bestämmelser. FRU har föreslagit att det i en ny förvaltningslag tas in bestämmelser om myndigheternas utredningsansvar och att det efter mönster från förvaltningsprocesslagen föreskrivs att överflödlig utredning får avvisas.

### *Remissyttranden*

Förslaget har mottagits negativt av flertalet remissinstanser.

JK anser att den föreslagna skärpningen av bestämmelsen om avvisande av överflödlig utredning inte bör genomföras och anför:

Inom förvaltningsprocessen finns ett starkt allmänt intresse av att materiellt riktiga avgöranden kommer till stånd. De allmänna förvaltningsdomstolarna liksom försäkringsöverdomstolen och försäkringsrätterna har bl. a. därför ett utredningsansvar som slås fast i 8 § förvaltningsprocesslagen. Även om rätten har det yttersta ansvaret för att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver, måste det i stor utsträckning ankomma på parterna att själva skaffa fram utredningen. Rätten har för att motverka att processen blir onödigt vidlyftig och långdragen möjlighet att avvisa överflödlig utredning som part vill förebringa. Det torde emellertid vara sällsynt att förvaltningsdomstolarna utnyttjar denna möjlighet. I skatteprocesser kan det vara svårt att i början av processen över huvud taget avgöra vad som är ovidkommande saker eller som eljest saknar betydelse. Det är vidare angeläget att rätten i sin processledande funktion vinnlägger sig om att dess anseende för objektivitet och opartiskhet inte kommer ifråga och att den enskilde partens förtroende för domstolen upprätthålls. Av dessa skäl kan det i vissa situationer vara motiverat att rätten inte avvisar utredning som i och för sig synes sakna direkt betydelse i målet.

RSV hänvisar till sitt yttrande över FRU:s slutbetänkande. Där anförde RSV bl. a. att verket inte är främmande för att det i förvaltningsprocesslagen förs in ett krav på att överflödlig utredning *skall* avvisas. En sådan regel skulle enligt verket sannolikt medverka till att sådana parter och ombud

som ägnar sig åt processuell sabotageverksamhet blev tvungna att bättra sig.

*Kammarrätten i Göteborg* anför:

Den omständigheten att aktmaterialet i ett skattemål är omfattande och svåröverskådligt medför naturligtvis inte att materialet är överflödigt. Att det är "opraktiskt" att lägga allt material till grund för en dom är inte ett skäl som medför att det bör avvisas. Såsom departementschefen framhöll i motiven till förvaltningsprocesslagen (prop. 1971: 30 del 2 s. 530) kan det i praktiken knappast bli aktuellt att avvisa skriftlig utredning som en part sänder in till domstolen. En ökad användning av formella avvsningsbeslut skulle betunga förfarandet och fördröja målets avgörande. Rättssäkerheten i vid bemärkelse skulle därmed strängt taget försämrats. Det naturliga sättet att behandla överflödig skriftlig utredning är att helt enkelt bortse från den.

*Kammarrätten i Jönköping* anför:

I syfte att effektivisera processen har förvaltningsdomstolarna i förvaltningsprocesslagen tillerkänts en möjlighet att avvisa överflödig utredning. Denna möjlighet torde endast i undantagsfall komma att utnyttjas i avseende på skriftlig utredning. Aktmaterialet kan härigenom någon gång bli svåröverskådligt. Denna nackdel skall emellertid vägas mot de avvsningsvårigheter som torde uppkomma om domstolarna i utökad omfattning skulle åläggas att avvisa utredningsmaterial. Ibland är det svårt att avgöra vad som är överflödigt innan man tagit slutlig ställning till de rättsfrågor som skall bedömas. En förändring i den av motionären föreslagna riktningen skulle öka domstolarnas arbetsbörda och fördröja målen handläggning. Effektiviteten skulle således inte komma att främjas.

*Länsrätten i Stockholms län* anför:

Länsrätten kan inte finna att de nuvarande reglerna om avvisande av bevisning vållar några nämnvärda tillämpningssvårigheter eller andra olägenheter.

I den skriftliga processens natur ligger att rätten skall ta del av och grunda sitt avgörande på vad handlingarna innehåller. Problemet är mera sällan att parterna ger in för mycket material. Vanligt är däremot att den enskilde parten uttrycker sig oklart eller att vad som sägs i olika handlingar inte alltid går ihop. Detta är dock ett utredningsproblem och inte en fråga om att avvisa utredning.

Länsrätten vill tillägga att det ofta skulle kräva mer arbete att gå igenom ett omfattande material en extra omgång för ett eventuellt avvsningsbeslut, med risk för besvär och återförvisning, framför att bara lägga ovidkommande handlingar åt sidan. Sådana handlingar torde för övrigt inte ens behöva kommuniceras med motparten.

*Länsrätten i Östergötlands län* anför:

Denna fråga har aldrig framstått som något problem för länsrätten. Det är inte vanligt att aktmaterialet i ett skattemål är "hart när oöverskådligt". Materialet kan visserligen ibland vara mycket omfattande men då beror det på att utredningen kompletterats successivt under skriftväxlingens gång, vilket måste accepteras. Men det beror ytterst sällan på att parterna

skickat in en mängd överflödigt material. Länsrättens erfarenheter bestyrker därför alls inte behovet av en ökad användning av rätten att avvisa överflödigt utredning.

*Domareförbundet* avstyrker bifall till det nu behandlade motionsförslaget. Förbundet anför att det inte delar motionärens uppfattning om materialets oöverskådlighet och uttalar vidare:

Det material som har legat till grund för skattemyndigheternas revision är ofta omfattande men utgör i regel inte aktmaterial. Iakttagelserna vid revisionen redovisas i stället i en särskild promemoria som ingår i domstolens akt. Skriftväxlingen därefter kan dock i vissa fall bli ganska omfattande. Förbundet kan emellertid inte se något behov av regler för att begränsa aktmaterialet. Sådana regler skulle med säkerhet formalisera förfarandet och göra det svårare för den enskilde att själv föra sin talan, något som i dag är mycket vanligt. Om aktmaterialet i något avseende skulle vara svåröverskådligt finns möjlighet att hålla muntlig förberedelse. Sådant äger av naturliga skäl främst rum i första instans – länsrätt. Ordföranden i målet kallar då parterna till ett förberedande sammanträde, där de får precisera sina ståndpunkter, och där oklarheter kan påtalas och redas ut.

### Åberopande av grunder

#### *Gällande rätt m. m.*

Motionsyrkandet om åberopande går ut på att förvaltningsprocesslagen skall ändras så att förvaltningsdomstolarna får bygga sina avgöranden endast på omständigheter som part har åberopat (motion 1983/84: 307).

I förvaltningsprocesslagen finns en föreskrift om åberopande av omständigheter. Enligt 4 § skall part i ansöknings- eller besvärshandling eller därmed jämförlig handling nämligen ange vad som yrkas samt de omständigheter som åberopas till stöd härför. Rätten är dock inte bunden av vad som åberopats. I 30 § föreskrivs nämligen att rättens avgörande av mål skall grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet.

Här kan också nämnas att det i 29 § föreskrivs att rättens avgörande inte får gå utöver vad som yrkas i målet. Om det föreligger särskilda skäl får dock rätten även utan yrkande besluta till det bättre för enskild, när det kan ske utan men för motstående enskilt intresse.

En regel av det innehåll som motionären efterlyser för förvaltningsprocessens del finns i 17 kap. 3 § RB. Där föreskrivs nämligen beträffande dispositiva tvistemål att dom inte får grundas på omständighet som part inte har åberopat.

I samband med tillkomsten av förvaltningsprocesslagen diskuterade departementschefen frågan om domstolen borde vara bunden av de grunder som parterna åberopat i målet. Han konstaterade att den frågan var betydligt mera komplicerad att lösa generellt för förvaltningsprocessens del än

frågan om bundenheten av parts yrkanden. Detsamma gällde enligt departementschefen frågan huruvida det skulle vara tillåtet för part att ändra sin talan genom att åberopa annan grund. Det starka officialprövningsintresset i vissa typer av mål hos förvaltningsdomstol, t. ex. målen om administrativa frihetsberövanden, talade, ansåg han, för att det beträffande en del målgrupper borde råda ganska stor frihet i dessa hänseenden. I och för sig ansåg han att det kunde anföras skäl för att hithörande frågor reglerades närmare i förvaltningsprocessen. Mycket talade dock för att de inte kunde lösas generellt för alla typer av mål i förvaltningsdomstol utan i stället fick man tänka på en reglering område för område. För detta ansåg han dock att det behövdes närmare utredning och med hänsyn härtill hade han avstått från att i sammanhanget lägga fram några regler i ämnet (prop. 1971: 30 s. 581 f).

I förvaltningsprocesslagen finns regler som syftar till att ge parterna insyn i processmaterialet. Det finns dels regler om kommunikation av handlingar genom vilka målen anhängiggörs och av svaren på dessa handlingar (10 och 12 §§), dels en generell bestämmelse. Den sistnämnda finns intagen i 18 §. Där föreskrivs att innan mål avgörs skall part ha fått kännedom om det som tillförts målet genom annan än honom själv och ha haft tillfälle att yttra sig över det. Undantag görs för de fall då det är uppenbart att talan inte kan bifallas eller att kommunikation är onödigt och de fall då det kan befaras att kommunikation skulle avsevärt försvåra genomförandet av beslut i målet.

#### *Remissyttranden*

De remissinstanser som yttrar sig över förslaget är negativa.

*JK* avstyrker bifall. Efter en redovisning av departementschefens överväganden i samband med tillkomsten av förvaltningsprocesslagen uttalar han att frågan om en reglering i lagen av dessa frågor enligt hans mening inte heller nu har omedelbar aktualitet. I sammanhanget erinrar han om förvaltningsprocesslagens regler om partsinsyn och kommunikation och han uttalar att det genom dessa regler är väl sört för att part inte skall behöva vara okunnig om processmaterial som kan komma att ligga till grund för dom i målet.

*RSV* anser att förslaget inte bör genomföras. Beträffande verkets motivering hänvisas till remissammanställningen ovan under rubriken Allmänt om förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar m. m.

*Kammarrätten i Göteborg* uttalar bl. a.:

En långtgående åberopsbörda för enskild part ökar inte, utan tvärtom minskar, rättssäkerheten. En sådan åberopsbörda minskar möjligheterna att åstadkomma likformighet och rättvisa. Den kan också motverka den eftersträvarvärdade målsättningen att den enskilde skall kunna föra sin talan själv utan hjälp av biträde och kan därmed göra processen onödigt dyr. Grundvalen för förvaltningsprocessen bör således vara officialprinci-

pen. En annan sak är att domstolarna i princip inte bör grunda sina avgöranden på andra omständigheter än de som parterna har åberopat. Så är det också vid den praktiska tillämpningen.

*Kammarrätten i Jönköping anför:*

Förvaltningsprocessen måste av flera skäl präglas av den s. k. official-principen, vilken innebär att det ytterst är domstolen som har ansvaret för utredningen i målet. Trots detta ankommer det i stor utsträckning på den enskilde att själv inkomma med det material som han vill åberopa. Detta gäller främst i de mål där den enskilde har en offentlig motpart. Även i dessa mål har man emellertid att hålla i minnet, att processen skall vara enkel och billig. Att ålägga den enskilde parten en vittgående åberopsbörda kan medföra att han inte anser sig kompetent att själv driva processen utan ser sig nödsakad att skaffa sakkunnigt biträde. Åläggandet skulle således fördyra förfarandet. Förvaltningsdomstolarnas nuvarande utredningsskyldighet verkar, enligt kammarrättens mening, hämmande häremot.

*Länsrätten i Stockholms län anför:*

Man bör enligt länsrättens uppfattning i förvaltningsprocessen inte göra för stort väsen av åberopsbördan. De flesta enskilda parter torde inte ens ha hört talas om något som heter åberopsbörda. För många enskilda parter är det svårt nog att klargöra vad de yrkar och ändå svårare att ange något som skulle kunna betecknas som grunder för yrkandena.

*Domareförbundet avstyrker bifall.*

## Muntlig förhandling

### *Gällande rätt m. m.*

Motionsyrkandet om muntlig förhandling går ut på att det i förvaltningsprocesslagen skall införas en regel om att part inte får förvägras muntlig förhandling annat än när rätten anser att det är uppenbart obehövt eller när skäl annars talar mot det. Regeringsrätten skall dock kunna vägra muntlig förhandling (motion 1983/84: 307).

Förfarandet i förvaltningsprocessen är skriftligt. I handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. I kammarrätt, försäkringsrätt, länsrätt och mellankommunala skatterätten skall muntlig förhandling hållas, om en enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövt och inte heller särskilda skäl talar mot det (9 §).

Regeln om att muntlig förhandling får ingå i handläggningen gällde ursprungligen endast fallet att det kan antas vara till fördel för utredningen. Föreskriften om muntlig förhandling när det kan antas främja ett snabbt avgörande av målet tillkom genom lagstiftning år 1983 (prop. 1982/83: 134, JuU 36, rskr 378).

Vilket inflytande parterna borde ha när det gäller frågan om muntlig förhandling skall hållas diskuterades vid lagens tillkomst. Departementschefen uttalade att man bör ta stor hänsyn till parts önskemål men att parten knappast kunde tillåtas ha ett avgörande inflytande på frågan. Huruvida en muntlig förhandling är obehövlig eller inte borde enligt departementschefen i första hand bedömas mot bakgrund av den utredning som finns i målet, men även andra faktorer borde tillmätas betydelse, t. ex. att målet är mycket viktigt för parten och att han genom förhandlingen kan få en bättre förståelse för innebörden av det blivande avgörandet i målet. Ett särskilt skäl mot att anordna muntlig förhandling kunde enligt departementschefen vara målets bagatellartade karaktär eller att kostnaden för förhandlingen är stor i förhållande till tvisteföremålets värde (prop. 1971: 30 s. 537).

Syftet med 1983 års ändring var att åstadkomma en effektivare processledning i skattemålen och därigenom förkorta handläggningstiderna i dessa mål. I den proposition som låg till grund för lagstiftningen förordade departementschefen en rutin med muntlig förhandling i förberedande syfte i skattemål med brottsmisstanke (prop. 1982/83: 134 s. 32 ff).

#### *Internationell konvention*

I artikel 6 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna finns föreskrifter om domstolsprövning. Där sägs bl. a. att envar, när det gäller prövning av hans civila rättigheter och skyldigheter, skall vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång (SÖ 1952: 35).

Enligt den senast tillgängliga framställningen i ämnet – som är från år 1974 – är det för tillämpningen av artikeln inte avgörande om en viss fråga enligt nationell rätt anses beröra civila rättigheter eller skyldigheter, utan begreppet "civila rättigheter och skyldigheter" skall enligt den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna ses som ett autonomt begrepp. Samma tankegång har den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna gjort sig till tolk för. I samma framställning anges att det i vissa slags mål eller under vissa omständigheter kan tänkas föreligga en rätt för parterna att vara personligen närvarande vid rättegången. I mål där parternas karaktär och levnadssätt inte är av omedelbar betydelse för utgången har kommissionen ansett en rent skriftlig procedur vara godtagbar (SOU 1974: 88 s. 62 ff och 52). Utskottet har erfarit att praxis är under utveckling och att innebörden av konventionen i här diskuterade avseenden torde komma att prövas i ytterligare mål.

#### *Ett JO-beslut*

I ett beslut den 22 april 1981 behandlade justitieombudsmannen Per-Erik Nilsson (JO) förvaltningsdomstolarna och de muntliga förhandlingarna. Han uttalade bl. a. att framställningar om muntlig förhandling bör behand-

las generöst. En restriktivare inställning kunde dock godtas om den motiveras med nödvändigheten av att använda tid och resurser för att avarbeta stora balanser och korta av handläggningstiderna. Han kritiserade formuleringen i 9 § förvaltningsprocesslagen, men framförde ingen invändning mot innehållet i sak. Han konstaterade vidare att man inom justitiedepartementet höll på med att undersöka vad som kunde göras för att komma till rätta med handläggningstiderna i länsrätterna. Man måste då, ansåg han, komma in även på förvaltningsprocesslagens regler, och det kunde vara lämpligt att se över utformningen av bl. a. 9 § i förvaltningsprocesslagen (JO 1981/82 s. 298).

#### *Remissyttranden*

Remissinstanserna är överlag negativa till motionsförslaget.

*JK* avstyrker bifall till förslaget. Han hänvisar till det ovan nämnda JO-beslutet och anför att vad som där framkommit liksom hans egna erfarenheter inte tyder på att den avvägning mellan skriftligt och muntligt förfarande som skett i 9 § förvaltningsprocesslagen skulle vara förenad med sådana olägenheter att en förändring nu skulle vara motiverad.

Även *RSV* avstyrker bifall till förslaget och instämmer i de JO-uttalanden som nyss har nämnts. Verket tillägger att en part som är företrädare för det allmänna bör behandlas på samma sätt som en enskild part när det gäller en begäran om muntlig förhandling. I detta avseende hänvisar *RSV* till det tidigare nämnda remissyttrandet över *FRU:s* förslag. Där uttalar verket att såväl enskilda parter som företrädare för det allmänna bör ha samma rätt att begära muntlig förhandling enligt förvaltningsprocesslagen, och verket konstaterar att en sådan likställighet mellan olika parter har införts i förslaget till ny förvaltningslag. *RSV* fortsätter:

JO:s uttalande gällde inte enbart skatteprocessen utan fick en vidare innebörd. *RSV* anser att rätten till muntlig förhandling i skattemål möjligen kan vara något snävare än i övriga mål, eftersom det ofta inte har någon betydelse för utgången att den skattskyldige får "prata av sig" inför rätten. Muntlig förhandling bör främst komma ifråga för att utreda olika bevisfrågor. Grundinställningen till yrkanden om muntlig förhandling bör dock vara positiv.

#### *Kammarrätten i Göteborg* anför:

Enligt kammarrättens mening är avvägningen mellan skriftlighet och muntlighet lämpligt utformad genom den nuvarande regleringen i förvaltningsprocesslagen. Av särskild betydelse är därvid att den muntliga handläggningsformen är att se som ett komplement och inte ett alternativ till den skriftliga. Någon obligatorisk rätt till muntlig förhandling bör inte komma i fråga. Det finns inga sakliga skäl för att låta den enskilde ha ett helt avgörande inflytande på frågan om handläggningsform. Om domstolen skulle hålla muntlig förhandling i ökad utsträckning, skulle också handläggningstiderna generellt sett förlängas. Vad beträffar den av motionären

gjorda jämförelsen med processen vid allmän domstol kan det anmärkas att rättegångsutredningen har föreslagit att parterna i ett tvistemål inte skall ha någon ovillkorlig rätt till muntlig handläggning (SOU 1982: 25–26 och Ds Ju 1983: 1). Efter förslag i prop. 1983/84: 78 har också vissa av utredningens förslag genomförts (SFS 1984: 131). I sammanhanget kan också hänvisas till regleringen i lagen (1974: 8) om rättegången i tvistemål om mindre värden.

#### *Kammarrätten i Jönköping anför:*

Förvaltningsprocessen är av tradition skriftlig bl. a. mot bakgrund av önskemålen att den skall vara billig och förhållandevis enkel för den enskilde. Detta utesluter naturligtvis inte att muntliga inslag i vissa fall kan verka befrämjande för målets utredning. I förvaltningsprocesslagen har därför intagits en bestämmelse av innebörd att muntlig förhandling får ingå i handläggningen, om sådan förhandling kan antas vara till fördel för utredningen. Det skulle, enligt kammarrättens mening, stå i strid med de önskemål som ovan angivits att hålla muntlig förhandling i andra fall än de i nuvarande ordning avsedda. Förvaltningsdomstolarnas redan tidigare ansträngda arbetsbörda skulle härigenom också ytterligare försvåras. Kravet på snabbhet inom förvaltningsförfarandet skulle således komma att åsidosättas.

#### *Länsrätten i Stockholms län anför:*

Muntlig förhandling eller muntlig förberedelse är i många fall utmärkta instrument för att åstadkomma att målen blir sorgfälligt utredda. Långt ifrån alla mål kräver emellertid något inslag av muntlig handläggning. Det kan inte ens generellt hävdas att den ena måltypen kräver inslag av muntlighet, den andra ej. Frågan är alltså i vilka mål domstolen skall hålla muntlig förhandling eller muntlig förberedelse och i vilka den inte skall göra det.

Länsrätterna håller och måste hålla en mycket högt uppdriven handläggningstakt för att hålla jämna steg med måltillströmningen. Denna handläggningstakt medger inte något nämnvärt ökat inslag av muntlighet. Länsrätten räknar inte med något resurstillskott för ökad muntlighet.

Den viktigaste frågan är då om det för närvarande finns förutsättningar och resurser för att hålla muntliga förhandlingar i de fall där detta är påkallat. Länsrättens uppfattning är att de nuvarande bestämmelserna skapar förutsättningar för att kalla till muntlig förhandling eller muntlig förberedelse i alla fall där det behövs. Länsrätten skulle gärna se att verksamheten gav utrymme för ett ökat inslag av muntlighet, muntlig förhandling eller lika ofta muntlig förberedelse. Detta skulle då medföra att en del mål blev bättre utredda, dock långt ifrån alla. De muntliga förhandlingarna utvecklar sig inte sällan till rena pläderingar. Länsrätten anser emellertid inte att det kan hävdas annat än att den nuvarande verksamheten fyller högt ställda krav på rättssäkerhet. Eventuellt skulle kunna övervägas att öppna möjlighet för att avgöra målen i anslutning till muntlig förberedelse (jfr civilprocessen).

Det är möjligt att viss ökad muntlighet kan bli möjlig när länsrätten kommit till rätta med nuvarande alltför höga balanssituation. Det är också möjligt att förbättringar kan uppnås redan genom ökad användning av telefon, besök på rättens kansli eller genom att det allmännas företrädare

genom att bidra till en förbättrad utredning i målen gör muntliga inslag obehövligen i många fall.

Inom ramen för befintliga resurser är det sannolikt också möjligt att skapa utrymme för ökad muntlighet i vissa mål genom att avstå från muntlighet i andra. Länsrätten anser nämligen att de obligatoriska eller nära nog obligatoriska muntliga förhandlingarna i vissa målgrupper bör omprövas. Länsrätten anser att den enskildes inställning till frågan om muntlighet fått ett för stort genomslag i förhållande till en behovsprövning. Inom ramen för begränsade resurser är det viktigare att muntlig förhandling hålls i de fall där detta är sakligt motiverat än att sådana blir obligatoriska när enskild part begärt det men då det inte är sakligt motiverat.

#### *Länsrätten i Östergötlands län anför:*

I motionen föreslås också att ingen skall få förvägras muntlig förhandling såvitt avser första instans. Häri kan länsrätten inte instämma. Att införa en ovillkorlig rätt till muntlig förhandling hos länsrätten skulle vara högst olyckligt och strida just mot domstolens skyldighet att avvisa överflödigt utredning. Länsrätten vill tillägga att länsrätten endast några få gånger avslagit en framställan om muntlig förhandling i taxeringsmål. När länsrätten gjort det, har det varit därför att länsrätten utan minsta tvekan bedömt sådan förhandling som uppenbart obehövt.

#### *Domareförbundet avstyrker bifall och anför:*

Förvaltningsprocessens regelsystem med dess möjligheter till inslag av muntliga förhandlingar ger goda garantier för rättssäkra avgöranden. Något behov av genomgripande förändringar vare sig i reglerna om muntlig förhandling eller i andra avseenden föreligger inte enligt förbundets mening. Förbundet vill erinra om att enligt 9 § förvaltningsprocesslagen skall muntlig förhandling hållas, om enskild part begär det och det inte är obehövt och ej heller särskilda skäl talar mot det. Såvitt gäller skattemålen bör vidare erinras om att den skattskyldige har rätt att vara närvarande vid taxeringsnämndens sammanträde. Enligt viss lagstiftning, t. ex. lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen om vård av missbrukare i vissa fall, är huvudregeln muntligt förfarande.

### **Rätt att ta del av föredragningspromemorior**

#### *Gällande rätt m. m.*

Motionsförslaget om rätt att ta del av föredragningspromemorior innebär att det i förvaltningsprocesslagen skall införas en regel om att part skall kunna få ett exemplar av föredragningspromemorian före målets avgörande och få tillfälle att yttra sig över den. Det skall ske mot att han avstår från rätt till muntlig förhandling (motion 1983/84: 307).

Några föreskrifter om att parterna skall få del av de föredragningspromemorior som kan ha upprättats i målet finns inte.

I 18 § förvaltningsprocesslagen föreskrivs, som tidigare har nämnts, att part innan mål avgörs skall ha fått kännedom om det som tillförts målet genom annan än honom själv och ha haft tillfälle att yttra sig över det. Som

framgår ovan (under rubriken Åberopande av grunder) finns vissa undantag från den regeln.

### *Remissyttranden*

Utskottets remiss omfattade inte frågan om föredragningspromemorior, men flertalet remissinstanser har ändå behandlat den. Motionsförslaget har överlag mottagits negativt.

#### *JK anför:*

Motionärens förslag om att ge föredragandens föredragningspromemoria en särskild rättslig innebörd skulle betyda införande av ett helt nytt moment i förvaltningsprocessen som saknar motsvarighet vid t.ex. allmän domstol. Det torde nödvändiggöra en formell rättslig reglering av själva föredragningspromemorian. Vad som i denna del föreslagits i motionen skulle enligt min mening komplicera processen utan någon motsvarande vinning. Att som föreslagits uppställa ett avstående av rätt till muntlig förhandling som ett villkor för rätt att erhålla exemplar av föredragningspromemorian kan knappast förenas med förvaltningsdomstolens grundläggande skyldighet att sörja för att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Av detta följer nämligen att domstolen själv har att avgöra om muntlig handläggning skall förekomma eller inte. Det synes vidare betänkligt att den enskilde skulle vara tvungen att välja mellan att i förväg få se en föredragningspromemoria och att begära muntlig förhandling som han kanske uppfattar som nödvändig för att kunna lägga fram sin sak på ett ändamålsenligt sätt.

#### *RSV anför:*

Motionärens resonemang kring 9 § FPL bygger på den felaktiga föreställningen att en föredragningspromemoria upprättas i samtliga mål i samtliga förvaltningsdomstolar. Enligt vad RSV känner till förekommer detta emellertid endast i regeringsrätten och i några undantagsfall i de lägre instanserna. Att införa en sådan ordning i underinstanserna torde vara omöjligt p. g. a. mängden mål och dessutom onödigt, eftersom de flesta mål där är av enkel beskaffenhet. RSV ifrågasätter också om den föreslagna ordningen med delgivning av en föredragningspromemoria skulle fylla någon funktion, eftersom det inte är föredragningspromemorians innehåll som avgör målets utgång.

#### *Kammarrätten i Göteborg anför:*

I länsrätten och kammarrätten upprättas praktiskt taget aldrig någon föredragningspromemoria som är av sådan beskaffenhet att den kan sändas ut till parterna. Det skulle innebära ett inte oväsentligt merarbete för domstolen, om en sådan promemoria skulle upprättas. Handläggningstiden skulle därmed förlängas. Kammarrätten kan inte heller se något behov av ett sådant förfarande. Innan ett mål avgörs skall parterna enligt huvudregeln i 18 § förvaltningsprocesslagen ha fått kännedom om det som har tillförts målet genom annan än honom själv och ha haft tillfälle att yttra sig över det. Alla rimliga rättssäkerhetskrav i det aktuella hänseendet är uppfyllda genom denna bestämmelse.

*Kammarrätten i Jönköping* anför effektivitetsskäl mot förslaget att införa en föreskrift om rätt att ta del av föredragningspromemorior och uttalar vidare:

En sådan föreskrift torde inte vara nödvändig ur rättssäkerhetssynpunkt. Rättssäkerheten tillvaratas på ett tillfredsställande sätt redan genom den i förvaltningsprocesslagen stadgade rätten för part att få del av det material som tillförs målet. Det bör anmärkas att föredragningspromemoria ofta inte upprättas i enklare mål, särskilt inte i underinstanserna.

*Länsrätten i Stockholms län* anför:

Motionsförslaget om att parterna skall ges tillfälle att yttra sig över en föredragningspromemoria måste grunda sig på en grav missuppfattning om förhållandena i vart fall i länsrätt. Någon särskild föredragningspromemoria upprättas inte i de allra flesta målen. I de fall där en sådan promemoria upprättas har den i allmänhet karaktär av minnesanteckningar över vad som vid föredragningen för rätten skall redovisas av vad parterna anfört och i vilken ordning detta skall ske. Vad handlingarna innehåller har parterna kännedom om förut och i vilken ordning redovisningen sker torde för dem sakna betydelse. I den mån det görs någon rättsutredning som tillfogas föredragningspromemorian eller om promemorian innehåller ett förslag till avgörande av målet kan motionären knappast ha avsett att detta material på förhand skall tillställas parterna. Härtill kommer att föredragningspromemorian upprättas av andra än dem som skall avgöra målet, ibland av helt rutinerade föredragande. Promemorian blir heller inte allmän handling förrän den efter målets avgörande arkivläggs i akten.

Länsrätten har slutligen svårt att se hur en möjlighet att yttra sig över en föredragningspromemoria skulle kunna utgöra ett alternativ till en muntlig förhandling som tar sikte på att förebringa utredning eller bevisning som inte framgår av handlingarna.

Med länsrättens arbetssituation torde det få betraktas som uteslutet att börja skriva föredragningspromemorior som inte behövs av annat skäl än skicka ut till parterna.

*Länsrätten i Östergötlands län* anför bl. a. att föredragningspromemorior inte upprättas hos en länsrätt och att länsrätten därför inte har något från egen erfarenhet att anföra därom.

*Domareförbundet* anför:

Motionären tar vidare upp en fråga om att part skulle ha rätt att få ta del av föredragningspromemorior. Här föreligger uppenbarligen ett missförstånd om de rutiner som tillämpas. Det är mycket ovanligt att föredragningspromemorior i egentlig mening upprättas i länsrätt och kammarrätt. De anteckningar som en föredragande i länsrätt och kammarrätt har tillgängliga är i regel hjälpmedel för att hitta rätt i aktmaterialet och för att kunna presentera detta på ett överskådligt sätt. Dessutom kan det finnas anteckningar om gällande lagstiftning, om förarbeten till lagstiftningen, om kommentarer till lagstiftningen och praxis i tidskrifter och liknande och om aktuella rättsfall. Någon sammanställning av skriftväxlingen i målet eller

av lagstiftning, kommentarer, praxis etc. förekommer däremot inte. De promemorior som förekommer i kammarrätt torde i och för sig vara fylligare än de som förekommer i länsrätt, men de är i regel inte av sådan beskaffenhet att de kan tillföra parterna något om utredningsmaterialet. Förslaget att delge parterna en sådan promemoria i varje enskilt mål är således inte ändamålsenligt.

### **Utsändning av protokoll**

Motionsyrkandet om utsändning av protokoll innebär att det skall föras in en bestämmelse i förvaltningsprocesslagen om att inte bara beslut utan också protokoll skall tillställas part (motion 1983/84: 1505).

Enligt 17 § förvaltningsprocesslagen förs protokoll vid muntlig förhandling. Det skall innehålla en redogörelse för förhandlingens gång och för den utredning som förebringas vid förhandlingen. I protokollet skall också antecknas vad som förekommer vid förhandlingen i fråga om yrkanden, medgivanden, bestridanden, invändningar och vitsordanden. Protokoll skall också föras vid syn (23 §). Vid föredragning i länsrätt skall protokoll föras om nämndemän deltar eller om det behövs av annan orsak (2 § förordning [1979: 575] om protokollföring m. m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna). Någon bestämmelse om att part skall tillställas protokoll från förhandling i förvaltningsdomstol finns inte. Det finns inte heller någon sådan bestämmelse när det gäller allmän domstol.

Beslut genom vilket rätten avgör målet skall tillställas part genom handling som fullständigt återger beslutet och skiljaktig mening om det finns en sådan. Beslutet skall också innehålla uppgifter om hur man överklagar (31 §). Av beslutet skall framgå vilka skäl som bestämt utgången (30 §). Protokoll vid förvaltningsdomstol är allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen, TF (1949: 105). Var och en har i princip rätt att ta del av dem och har även rätt att mot fastställd avgift få en kopia eller avskrift (2 kap. 1 och 13 §§). Enligt sekretesslagen (1980: 100) gäller vissa inskränkningar i rätten att ta del av domstolsprotokoll. I expeditionskungörelsen (1964: 618) föreskrivs att domstol skall tillställa part som begär det protokoll senast inom en vecka från begäran (17 och 19 §§).

I förordningen om protokollföring m. m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna uppställs vissa krav på protokollförarna. Till protokollförare får inte utses någon vars tillförlitlighet kan anses vara ifrågasatt på grund av hans förhållande till någon som för talan i målet eller på grund av någon annan liknande omständighet. Protokollföraren skall antingen ha avlagt domared eller särskild ed enligt bestämmelserna i RB om domstolsprotokoll (8 §).

### **Omröstning i länsrätt**

#### *Gällande rätt m. m.*

Motionsyrkandet om omröstning i länsrätt går ut på att det genom en

lagändring skall klarläggas vilka omröstningsregler som gäller vid lika röstetal i länsrätt (motion 1983/84: 602).

Regler om domförhet och omröstning i länsrätt finns i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. När nämndemän deltar i länsrätt är rätten domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Om det behövs med hänsyn till målets omfattning eller någon annan särskild omständighet får fyra nämndemän sitta i rätten (17 §).

Om det inträffar förfall bland nämndemännen sedan handläggningen har påbörjats, är rätten domför med två nämndemän. Dessa regler fick sin nuvarande utformning genom lagstiftning 1983 (prop. 1982/83: 126, JuU 32, rskr 314). Tidigare föreskrevs endast att länsrätt var domför med en lagfaren domare och tre nämndemän samt att fler än fyra nämndemän inte fick sitta i rätten. Länsrätterna lät ofta fyra nämndemän ingå i rätten. Lagändringen år 1983 skedde i syfte att i normalfallen minska antalet nämndemän till tre (prop. 1982/83: 126 s. 27 ff).

I fråga om omröstning gäller enligt 26 § bestämmelserna i 16 och 29 kap. rättegångsbalken (RB) om omröstning i hovrätt i tillämpliga delar.

Regeln i 26 § avser inte bara länsrätt utan samtliga allmänna förvaltningsdomstolar, dvs. även regeringsrätten, kammarrätterna och mellankommunala skatterätten (1 §). Även vid omröstning i försäkringsdomstol, dvs. försäkringsöverdomstolen och försäkringsrätterna, gäller RB:s omröstningsregler (11 § lagen [1978: 28] om försäkringsdomstolar).

Omröstningsreglerna i 16 kap. RB gäller rättegången i tvistemål och de i 29 kap. rättegången i brottmål. Vid lika röstetal i tvistemål är huvudregeln att ordföranden har utslagsröst (16 kap. 3 §). Vid lika röstetal i brottmål är huvudregeln att den lindrigare meningen skall gälla (29 kap. 3 §).

#### *Förarbeten m. m.*

Omröstningsreglerna diskuterades ingående i samband med att lagen om allmänna förvaltningsdomstolar tillkom. Den lagen gällde ursprungligen endast regeringsrätten och kammarrätt. Bestämmelser om länsrätt fanns fram till den 1 juli 1979, då den nya länsrättsorganisationen trädde i kraft, i lagen (1971: 52) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt. Också i den lagen (13 §) hänvisades till bestämmelserna i 16 och 29 kap. RB och också i samband med tillkomsten av den lagen diskuterades omröstningsreglerna ingående. Vad diskussionen främst gällde var när RB:s regler om tvistemål borde tillämpas och när RB:s regler om brottmål borde tillämpas. Departementschefen förordade att ordföranden skulle ha utslagsröst i princip, dvs. att tvistemålsreglerna skulle gälla, men att brottmålsreglerna borde tillämpas t.ex. i fråga om böter och utdömande av vite (prop. 1971: 14 s. 69 ff). Lagrådet förklarade att vad departementschefen anfört beträffande tillämpningsområdet för de skilda omröstningsreglerna i och för sig inte gav anledning till erinran, men att det i lagen uttryckligen borde anges i vad mån de skilda reglerna skulle tillämpas. Lagrådet föreslog en

regel som innebar att brottmålsreglerna borde tillämpas vid beslut som rör böter eller utdömande av vite men att tvistemålsreglerna skulle tillämpas i övrigt (prop. s. 103 f). Mot detta invände departementschefen att det inte kunde uteslutas att reglerna för brottmål kunde bära tillämpas också i vissa andra måltyper. Enligt departementschefen borde det särskilt med hänsyn till att kompetensområdet framdeles kunde få ett annat innehåll överlämnas åt praxis att avgöra i vilken utsträckning reglerna för tvistemål resp. reglerna för brottmål borde tillämpas. Departementschefen uttalade avslutningsvis att han inte ville utesluta att erfarenheterna från tillämpningen kunde komma att motivera en översyn i syfte att åstadkomma en mera preciserad reglering (prop. s. 109).

Som tidigare har nämnts togs frågan också upp i samband med tillkomsten av lagen om allmänna förvaltningsdomstolar. Departementschefen uttalade i det ärendet att enligt sakens natur bestämmelserna om omröstning i tvistemål skulle tillämpas i det stora flertalet mål. I vissa mål, såsom disciplinmål och mål om utdömande av vite, syntes enligt departementschefen dock omröstning bära ske enligt brottmålsreglerna (prop. 1971: 30 s. 110). Lagrådet invände att det inte är tillfredsställande att överlämna till rättstillämpningen att avgöra vilka omröstningsregler som skall tillämpas. Frågan kunde enligt lagrådet i enskilda fall bli av avgörande betydelse för utgången av målet. Lagrådet anförde vidare bl. a. att det kan dröja åtskillig tid innan hithörande spörsmål blivit föremål för vägledande prejudikat i belysande omfattning (prop. 1971: 30 s. 673 f). Departementschefen invände att samma ståndpunkt som intagits i fråga om skatterätt och länsrätt borde gälla också allmän förvaltningsdomstol. Han tillade att beträffande de allmänna förvaltningsdomstolarna omröstningsreglerna kunde förutsättas spela en mycket liten roll i praktiken (prop. 1971: 30 s. 700).

I FRU:s uppdrag ingick att utreda om en precisering kan göras för förvaltningsdomstolarnas del av när omröstningsreglerna i 16 resp. 29 kap. RB skall tillämpas. I sitt slutbetänkande uttalar FRU att man inte har hunnit behandla den frågan (SOU 1983: 73 s. 31).

### *Remissyttranden*

Den allmänna meningen bland remissinstanserna är att omröstningsregeln är otydlig och att det finns fog för en precisering eller åtminstone överväganden i syfte att få till stånd en precisering. JK avstyrker bifall.

JK motiverar sin ståndpunkt med att vad som anförts i motionen enligt hans mening inte ger anledning till någon översyn av reglerna om omröstning i länsrätt.

RSV anför:

Såvitt RSV känner till finns det inga avgöranden i praxis som klagör rättsläget. Det synes dock råda en utbredd uppfattning om att tvistemålsreglerna är tillämpliga i skattemål, medan brottmålsreglerna anses tillämpliga i mål om skattetillägg. Med hänsyn till att det nu snarare har blivit regel

än undantag att åtminstone länsrätterna sammanträder med jämnt antal ledamöter, anser RSV att man bör överväga att förtydliga 26 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar i enlighet med lagrådets förslag från 1971 (prop. 1971: 30 s. 674).

*Kammarrätten i Göteborg* anför:

Den nu aktuella frågan, som är gemensam för samtliga allmänna förvaltningsdomstolar, kan antas ha fått en ökad praktisk betydelse sedan länsrätterna numera i allmänhet avgör målen med tre nämndemän. Den aktualiseras främst när det gäller skattetillägg. En precisering bör göras. Härutöver bör det dock övervägas om inte tvistemålsreglerna skulle kunna göras tillämpliga i samtliga mål. Omröstningsreglerna bör därför bli föremål för en total översyn.

*Kammarrätten i Jönköping* anför:

Sedan antalet nämndemän i länsrätt minskats till att vid måls avgörande i allmänhet vara tre – varmed lika röstetal i större omfattning än tidigare torde uppkomma – har frågan om omröstningsförfarandet fått förnyad aktualitet. Någon enhetlighet beträffande förfarandet har ännu inte kunnat nås i länsrätterna. Vid ett sammanträde med lagmännen i kammarrättens domkrets har olika meningar framkommit om vad som gäller, särskilt i mål rörande skattetillägg. På grund härav, och då det är väsentligt att den rättssökande allmänheten vet vilka regler som är gällande, finner kammarrätten det befogat att införa mera preciserade omröstningsregler för förvaltningsdomstolarnas del. Detta torde dock inte kunna ske utan föregående utredning. Kammarrätten tillstyrker att sådan företas.

*Länsrätten i Stockholms län* anför bl. a.:

Länsrätten delar uppfattningen att 26 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar inte är helt tydlig. Problemet är emellertid inte någon nyhet efter 1983 års ändring av domförhållningsreglerna, låt vara att det därefter kan ha blivit mindre ovanligt. Enligt länsrättens uppfattning är det högst sällsynt att omröstning utfaller med två röster mot två och självfallet än mer sällsynt att det sker i en fråga där det kan råda tveksamhet om vad som blivit utgången.

Huvudregeln är och bör vara att ordföranden har utslagsröst. Undantag bör liksom i brottmål gälla vid omröstning som gäller en mot någon riktad sanktion. Av förarbetena till förvaltningsprocesslagen framgår t. ex. klart att undantagsregeln om den lindrigaste utgången gäller i länsrätt vid omröstning i fråga om utdömande av vite.

Den fråga som vållat tveksamhet är vilken regel som gäller vid omröstning i fråga om skattetillägg (och förseningsavgift). Denna fråga behandlades vid länsrätten på ett praxismöte i anslutning till ikraftträdandet av de nya nämndemannareglerna 1983.

Samtliga domare vid länsrätten enade sig då om att, oavsett skälen för eller emot den ena eller andra ståndpunkten, rådande tveksamhet borde föranleda till den för den enskilda lindrigaste utgången. I avbidan på ett klaggörande av lagstiftaren eller av regeringsrätten tillämpas sålunda inom länsrätten undantagsregeln om den lindrigaste utgången vid omröstning i fråga om skattetillägg.

Enligt länsrätten i Östergötlands län uppkommer det sällan svårighet att avgöra vilka omröstningsregler som bör tillämpas. Länsrätten anför vidare:

Det förekommer emellertid situationer då det kan diskuteras vilken som är den rätta ordningen. En sådan situation är när rösterna blir två mot två i ett mål om skattetillegg. Länsrätten har här stannat för att låta den lindrigaste meningen fälla utslaget men självklart är det inte att så skall vara fallet och enligt uppgift förekommer det vid andra länsrätter att man i stället låter ordföranderösten fälla utslaget. Tiden är därför kanske inne då som departementschefen anförde i prop. 1971: 14 s. 109 erfarenheterna från tillämpningen motiverar en översyn i syfte att åstadkomma en mera preciserad reglering.

*Sveriges advokatsamfund* anser att de frågor som berörs i motionen synes värda en utredning.

*Sveriges domareförbund* anför:

Det kan här anmärkas att ifrågakavande hänvisningsbestämmelse tillkom innan de inom skatteprocessen nu gällande sanktionerna, skattetillegg och förseningsavgift, infördes. Någon ändring eller något förtydligande av hänvisningsregeln föranledde inte dessa sanktioners införande, trots att de är mycket frekvent förekommande. Anledningarna härtill kan vara flera. En kan ha varit att dessa sanktioner naturligt är att likställa med böter och vite. Vidare var domstolarnas sammansättning vid denna tidpunkt sådan att lika röstetal praktiskt taget aldrig förekom.

Såsom motionären anför har förhållandet blivit ett annat sedan bestämmelserna om antalet nämndemän i länsrätt ändrats till tre. Lika röstetal uppkommer numera ganska frekvent. Det bör understrykas att det nästan enbart är ett underrättsproblem i länsrätt.

Förbundet diskuterade frågan vid besvarandet av remissen om ändrat antal nämndemän i tingsrätt och länsrätt. Det befanns därvid att ovan nämnda tillämpningsuttalande var så klart att några tillämpningsproblem inte borde uppkomma. Förbundets uppfattning och erfarenhet är fortfarande att några större tillämpningsproblem ej heller har uppkommit. Vid omröstning då fråga är om skattetillegg och förseningsavgift samt vite, som förhållandevis ofta förekommer i länsrätt, skall reglerna om omröstning i brottmål tillämpas medan i övrigt ordföranden enligt gällande bestämmelser har utslagsröst.

För att undanröja eventuella tolkningsproblem, som motionären uppger förekommer på vissa håll, synes det angeläget att någon form av förtydligande görs så att uppgiven tveksamhet undanröjs.

### **Ersättning för rättegångskostnader**

*Gällande rätt m. m.*

Allmänt

Fyra av motionerna om ersättning för rättegångskostnader går ut på att enskild part som vinner ett skattemål efter en process mot staten skall kunna få ersättning för sina rättegångskostnader (motionerna 1983/

84: 1504, 1983/84: 2186, 1984/85: 1534 och 1984/85: 2755). Två andra behandlar frågan om enskilds ersättning av staten för rättegångskostnader inom förvaltningsprocessen generellt (motionerna 1983/84: 393 och 1983/84: 1526).

Det finns ingen regel som ger den som vinner mot staten i en förvaltningsprocess rätt till ersättning för sina kostnader. Vid förvaltningsprocesser mellan enskilda förekommer det att den förlorande parten förpliktas ersätta den andres rättegångskostnader (SOU 1984: 66 s. 44).

I 15 § förvaltningsprocesslagen finns en föreskrift om ersättning av allmänna medel till enskild part som har inställt sig till muntlig förhandling. Ersättning får avse kostnad för resa och uppehälle och får utgå om rätten anser att parten skäligen bör ersättas för sin inställelse. Vittnen och sakkunniga har enligt 26 § rätt till ersättning av allmänna medel. Har vittnen eller sakkunniga kallats på begäran av en enskild part men visar det sig att parten saknade godtagbart skäl för sin begäran får rätten ålägga honom att betala tillbaka ersättningen till staten.

### Twistemål

För tvistemål är huvudregeln att förlorande part skall ersätta motpartens rättegångskostnader, om inte annat är föreskrivet (RB 18 kap. 1 §). Har den vinnande parten inlett rättegång utan att motparten gett anledning till det eller har den vinnande parten annars uppsåtligen eller genom försumelse föranlett onödigt rättegång skall han ersätta motparten dennes rättegångskostnader. Om omständigheterna föranleder det kan i stället beslutas att vardera parten skall bära sin kostnad (RB 18 kap. 3 §).

Om den förlorande parten före rättegången inte kände till den omständighet av vilken utgången i målet berodde och hade han inte heller bort känna till den får rätten besluta att vardera parten skall stå för sin kostnad (RB 18 kap. 3 §).

Om målet gäller ett rättsförhållande som enligt lag inte kan bestämmas på annat sätt än genom dom kan rätten bestämma att vardera parten skall bära sin kostnad (RB 18 kap. 2 §). Denna paragraf är tillämplig t. ex. i vissa familjerättsmål. I mål enligt lagen (1974: 8) om rättegången i tvistemål om mindre värden gäller RB:s regler om kostnadsersättning. Ersättningen får dock avse endast vissa i lagen särskilt angivna kostnader. Ombudsarvoden är inte ersättningsgilla annat än inom ramen för rättshjälpsformen rådgivning (8 §). Enligt lagsökningslagen (1946: 808) och handräckningslagen (1981: 847) får sökande vars ansökan bifalls ersättning av motparten för sina kostnader. Det finns regler om vilket högsta belopp som får utgå i sådana fall (förordningen [1981: 1056] om ersättning för kostnader i mål om lagsökning, betalningsföreläggande eller handräckning i tingsrätt).

Regeln om att den som förlorar rättegången skall ersätta motparten dennes kostnader brukar sägas ha två huvudfunktioner, en reparativ och en preventiv. Vid tillkomsten av RB uttalades således att rättegångens

syfte att bereda rättsskydd endast ofullständigt skulle uppnås om den vinnande parten inte fick ersättning för de kostnader han haft för att göra sin rätt gällande. Vidare sades att vetskapen att den förlorande parten i allmänhet måste bära såväl sina egna som motpartens rättegångskostnader var ägnad att avhålla från obefogade rättegångar (SOU 1938: 44 s. 231).

### Brottmål

I brottmål där åklagaren för talan anknyter reglerna om kostnadsansvar till frågan om domen är fällande eller friande. Fälls den tilltalade är huvudregeln att han till staten skall betala tillbaka statens kostnader för bl. a. bevisning och offentlig försvarare. Han kan dock aldrig bli skyldig att betala tillbaka mer än en viss summa som fastställs enligt reglerna i rättshjälpslagen och som är relaterad till hans betalningsförmåga (RB 31 kap. 1 §). Frikänns den tilltalade får domstolen av allmänna medel tillerkänna den tilltalade ersättning för hans kostnader för bl. a. försvarare och bevisning såvitt kostnaden skäligen varit påkallad för att ta hans rätt till vara (RB 31 kap. 2 §). Den största kostnaden i brottmål är regelmässigt kostnaden för försvarare. Offentlig försvarare har rätt till ersättning av allmänna medel och får därutöver inte begära ersättning av den tilltalade (RB 21 kap. 10 §). Om en tilltalad som frikänns har offentlig försvarare kan således ingen kostnad uppkomma för honom för försvarare.

### Rättshjälpslagen

Med stöd av rättshjälpslagen (1972: 429) kan den enskilde få ersättning av staten för sina kostnader. Rättshjälp kan utgå i fyra olika former. En är *allmän rättshjälp*. Fysiska personer kan få allmän rättshjälp i rättsliga angelägenheter. En förutsättning är att den sökande behöver sådant bistånd. Det är utan betydelse om angelägenheten skall prövas av domstol eller någon annan myndighet eller om det är fråga om en angelägenhet som inte handläggs vid någon myndighet. En annan förutsättning är att den sökandes beräknade årsinkomst inte överstiger 110 000 kr. Beloppet ökas om den som söker rättshjälp har underhållsskyldighet mot annan (6 §). Allmän rättshjälp får inte beviljas i vissa i lagen angivna fall (8 §). Således kan näringsidkare inte få rättshjälp i angelägenhet som uppkommit i hans näringsverksamhet om inte skäl föreligger för rättshjälp med hänsyn till verksamhetens art och begränsade omfattning, hans ekonomiska och personliga förhållanden och omständigheterna i övrigt (3 p). En annan begränsning i rätten till rättshjälp finns för ägaren av en fastighet i angelägenheter som rör fastigheten om han har, eller borde ha haft, en rättsskydds-försäkring eller något annat liknande rättsskydd som omfattar angelägenheten (8 p). Ytterligare en begränsning är att rättshjälp inte får beviljas i vissa slag av ärenden, t. ex. för upprättande av självdeklaration (8 § p 5) eller i ärenden om fastighetsdeklaration eller mål eller ärenden angående fastighetstaxering (9 § rättshjälpsförordningen [1979: 938]). I princip beta-

lar staten kostnaderna i den rättsliga angelägenhet som rättshjälpen avser. Den rättssökande skall dock själv bidra till kostnaderna efter förmåga (11 §). Den viktigaste ersättningsgilla kostnaden är kostnaden för biträde. En annan ersättningsgill kostnad, som bör nämnas här, är kostnaden för utredning i angelägenhet som skall prövas av förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet om utredningen är skäligen påkallad för tillvaratagande av den rättssökandes rätt och inte kan fås genom myndigheten (9 § p 3).

I praxis är man restriktiv med att bevilja allmän rättshjälp i förvaltningsärenden. Det hänger samman med utredningsansvaret, och det är främst i ärenden där den rättssökande – trots den handläggande myndighetens eller domstolens utredningsskyldighet – själv har att förebringa viss utredning eller har att yttra sig över omfattande utredning som rättshjälp beviljas (SOU 1984: 66 s. 74 f).

En annan rättshjälpsform är *rättshjälp genom offentligt biträde*. Den formen beviljas främst i mål och ärenden som angår den personliga rörelsefriheten eller den kroppsliga integriteten (41 §). Vid denna rättshjälpsform bidrar inte den enskilde till kostnaden.

Rättshjälpsformen *rådgivning* omfattar rådgivning och därmed jämförlig åtgärd i rättslig angelägenhet under högst en timme (46 §). Rådgivning sker mot en avgift av 85 kr. för varje påbörjad tidsperiod om femton minuter. Avgiften kan sättas ned (47 §).

### Skadeståndslagen

Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972: 207) skall staten eller kommun ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommun svarar. Ersättningsskyldighet föreligger dock, enligt den s. k. standardregeln, bara om de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning (3 kap. 3 §).

### Frågans tidigare behandling

Frågan om den enskilde bör ha rätt till ersättning för sådana kostnader som uppkommer i mellanhavanden med staten diskuterades ingående i betänkandet (SOU 1971: 76) Offentligt biträde och kostnadsersättning i förvaltningsärenden. Betänkandet avlämnades år 1971 av utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden. I betänkandet finns också en redogörelse för tidigare utredningsarbete m. m.

Utredningen ansåg att den grundläggande regeln måste vara att den enskilde i första hand skulle stå sina kostnader själv; detta följde redan av medlemskapet i ett samhälle. Utredningen konstaterade också att i de fall kostnaderna blir av mera betydande storlek hänger de ofta samman med egendomsinnehav, och man måste enligt utredningen räkna med att ett

mera komplicerat egendomsinnehav i regel är förenat med kostnader av aktuellt slag. — Myndigheternas utredningsskyldighet återropades också som skäl för att inte medge ersättning. Och utredningen ansåg att det med visst fog kunde sägas att om den enskilde väljer att själv anlita biträde och förebbringa utredning, när denna annars hade kunnat förebbringas genom myndighetens försorg, kan det inte vara det allmännas sak att ersätta kostnaderna. Av detta framgick också, ansåg utredningen, att det inte var möjligt att i förvaltningsprocessen betrakta den enskilde och det allmänna som två parter i en process, där den förlorande regelmässigt har att ersätta den vinnande hans kostnader. Utredningen ansåg dock att det fanns skäl att överväga om det inte kunde behövas en allmän regel av begränsad räckvidd. Den skulle gälla de fall då en enskild part fått betydande kostnader genom en myndighets handlande och omständigheterna är sådana att det skulle framstå som oskäligt att parten inte fick ersättning för kostnaderna. En situation som skulle kunna grunda rätt till ersättning var enligt utredningen den då myndighetens beslut grundats på en oriktig uppfattning av fakta eller rättsregler. En annan var den då det framstår som klart att myndigheten inte gett tillräcklig ledning eller anvisning i ärendet eller orsakat den enskilde kostnader genom att begära in onödig utredning. Utredningen konstaterade vidare att handlingar som enligt detta resonemang skulle kunna grunda rätt till ersättning ofta innebar att myndigheten gjort något fel i handläggningen eller bedömningen. Det var alltså tydligt att man rörde sig inom eller på gränsen till området för skadestånd.

När betänkandet avlämnades var en ny skadeståndslagstiftning nära förestående. Utredningen ansåg att det fanns anledning att avvakta resultatet av den nya skadeståndslagstiftningen och praxis på området. Därför avstod utredningen från att lägga fram förslag om en kostnadsersättningsregel av allmänt slag (SOU 1971: 76 s. 71 ff).

Utredningen diskuterade också frågan särskilt beträffande vissa rättsområden, bl. a. beträffande skatteområdet. Utredningen ansåg att vissa skäl kunde tala för att ersättning av allmänna medel borde kunna utgå på skatteområdet även när direkta fel eller försummelser inte kunde läggas någon myndighet till last. Ett skäl var beskattningens ekonomiska betydelse för den enskilde. Ett annat var skatteärendenas frekvens och ytterligare ett var den komplicerade lagstiftningen. Att kostnaderna i skatteärenden och skatteprocessen inte är avdragsgilla anfördes också. Utredningen övervägde således en ersättningsregel på skatteområdet. Härvid konstaterade man till en början att rätt till ersättning inte kan grundas enbart på den omständigheten att en skattskyldig "fått rätt" i en tvist; utredningen ansåg ju inte att man kunde se den enskilde och det allmänna som två motstående parter i en process där den förlorande regelmässigt har att ersätta den vinnande hans kostnader. Utredningen ansåg vidare att det var uppenbart att någon kostnadsersättning inte skulle komma i fråga om den skattskyldige åsidosatt någon skyldighet i fråga om deklaration, bokföring eller an-

teckningar. I fråga om värderingar kunde enligt utredningen lämpligen inte heller någon kostnadsersättning förekomma. Myndigheterna måste nämligen alltid, ansåg utredningen, ha vissa marginaler för sina bedömanden utan att fråga om kostnadsersättning uppkom. Detta ansåg man också i allmänhet måste gälla även rättsliga bedömningar i frågor av svårlöst eller eljest komplicerad natur. Den kostnadsersättningsregel som utredningen ansåg skulle kunna komma i fråga skulle avse fall där betydande kostnad åsamkats en skattskyldig under sådana förhållanden att det framstod som obilligt att han inte kunde få ersättning helt eller till någon del. Det var alltså fråga om sådana fall där nästan alltid någon anmärkning kunde riktas mot myndigheten, dvs. sådana fall där den nya skadeståndslagstiftningen kunde bli aktuell. Utredningen ansåg dock att det också fanns fall på vilka de nya skadeståndsreglerna inte kunde bli tillämpliga. Beträffande dessa kunde man inte tala om något starkt framträdande behov och utredningen stannade för att inte heller föreslå någon kostnadsersättningsregel på skatteområdet (SOU 1971: 76 s. 198 ff).

I en proposition som senare förelades riksdagen förklarade departementschefen att han delade utredningens uppfattning att någon generell regel om kostnadsersättning i förvaltningsärenden inte borde införas. När det gällde skattemål uttalade han att han inte ville bestrida att det i undantagsfall kan finnas ett behov av särskilt stöd åt enskilda. Han tänkte då närmast på sådana fall där ett skattemål förs genom instanserna i syfte att skapa ett prejudikat. I sådana kunde den enskilde åsamkas kostnader som är föranledda av ett allmänt intresse. Han ansåg dock att dessa problem inte var begränsade till förfarandet vid skattedomstolarna eller till förvaltningsrättskipningen över huvud taget utan att de hade sin motsvarighet även i mål vid allmänna domstolar. En lösning av frågorna borde därför övervägas i ett större sammanhang (prop. 1972: 132 s. 195 ff).

År 1981 behandlade riksdagen en motion om ersättning till enskild part för kostnader i taxeringsprocess. Motionären ansåg att frågan fått förnyad aktualitet genom den s. k. generalklausulen. Skatteutskottet, som beredde ärendet, nöjde sig med att hänvisa till att generalklausulen är av tidsbegränsad giltighet och skall utvärderas. I samband därmed kunde enligt utskottet också den av motionären aktualiserade ersättningsfrågan komma upp till prövning. Utskottet var inte berett att förorda att frågan utreddes innan närmare erfarenheter vunnits av klausulens verkningar, och utskottet avstyrkte således bifall till motionen. Riksdagen följde utskottet (SkU 1981/82: 14).

### *Remissyttranden*

Flertalet remissinstanser anser att frågan bör utredas. Vissa begränsningar av vad utredningen bör omfatta anges dock i flera yttranden. Det är bara en remissinstans som avstyrker bifall. Det är JK. I övrigt kan de olika remissinstansernas inställning sammanfattas på följande sätt. RSV vill inte

motsätta sig att frågan utreds ytterligare. *Kammarrätten i Göteborg* förordar att frågan utreds. *Kammarrätten i Jönköping* anser att det finns behov av möjlighet till ersättning i vissa fall men anser att det bör tillfredsställas på annat sätt än genom en särskild regel om kostnadsersättning och då i första hand inom ramen för den existerande rättshjälpslagstiftningen. *Länsrätten i Stockholms län* tillstyrker att saken utreds i syfte att ersättning skall kunna utgå i vissa situationer. *Länsrätten i Östergötlands län* anser att det finns goda skäl för en närmare utredning av frågan om det borde finnas möjlighet att tillerkänna den skattskyldige ersättning för kostnader som han haft för att tillvarata sin rätt och försvara sig när starka billighetsskäl talar för det. *Advokatsamfundet* tillstyrker en utredning i frågan om ersättning i vissa fall till enskild part i taxeringsprocess. *Doma-reförbundet* förordar att saken utreds.

*JK* anför inledningsvis:

Sedan gammalt gäller i svensk rätt den principen att den enskilde själv har att bestrida sina kostnader i förvaltningsärenden. Den grundläggande motiveringen härför är att det ligger i samhällssystemets natur att den enskilde i viss utsträckning på egen bekostnad skall medverka i förvaltningsförfarandet. Därvid förutsättes kostnaderna vara av begränsat omfång med hänsyn till myndigheternas utredningsplikt och skyldighet att hjälpa de enskilda till rätta samt till att förfarandet i huvudsak är skriftligt. I vissa fall kan visserligen större egendomsinnehav och därmed mer komplicerade förhållanden föranleda kostnader av mer betydande storlek men detta får då ses som en konsekvens av egendomsinnehavet som inte medför rätt till ersättning av det allmänna.

Härefter konstaterar han att ökade möjligheter till ersättning har tillskapats under senare år och redogör för vissa bestämmelser i rättshjälpslagen m. m. Efter en redogörelse för den ovan redovisade diskussionen i betänkandet Offentligt biträde och kostnadsersättning i förvaltningsärenden anför han vidare:

För min egen del anser jag inte att det nu finns anledning att överväga en ytterligare utvidgning av möjligheterna till generell ersättning för kostnader i förvaltningsförfarandet, varken som allmänna regler om ersättning för rättegångskostnader eller inom ramen för den allmänna rättshjälpen. De skäl som åberopats för att de enskilda själva i viss utsträckning skall svara för sina kostnader på förvaltningens område har enligt min mening alljämt bärkraft.

*JK* tar också upp *FRU:s* förslag och pekar på att det i vissa i yttrandet angivna avseenden har en inriktning som tenderar att minska de kostnader den enskilde skall behöva åsamkas för att komma till sin rätt.

Efter en redogörelse för vissa skadeståndsregler anför *JK* vidare:

Med stöd av nämnda reglering har jag beslutat om ersättning för kostnader som den enskilde haft för att komma till sin rätt i fall då ansvarsgrundande fel har begåtts av en myndighet. Jag har inte närmare utrett i vilken

omfattning sådan ersättning har utgått i justitiekanslerns skadereglerande verksamhet under de år skadeståndslagen varit i kraft. Det torde emellertid inte ha varit alltför ofta förekommande att framställning gjorts om att få rättegångskostnader ersätta såsom skadestånd. Enligt min mening talar detta för att det allmänna behovet av utvidgade möjligheter till ersättning för processkostnader i förvaltningsssammanhang inte är alltför påtagligt.

Två av motionerna avser ersättning för rättegångskostnader i skatteprocessen. Ett argument har därvid varit att den s. k. generalklausulen kan förväntas leda till att många ärenden till betydande kostnader måste föras ända upp till regeringsrätten. Till detta kan sägas att tillämpningen av generalklausulen åtminstone hittills inte fått någon större omfattning.

Andra skäl kan framföras för att en specialreglering om kostnadsersättning skall införas på skatteområdet. Vad utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden enligt ovan anført i detta avseende är i och för sig alltjämt gällande argument för en sådan kostnadsersättning. Som en av motionärerna vidare framhållit kan ett skattemål komma att drivas av det allmänna för att bringa klarhet i ett osäkert rättsläge. I det sammanhanget bör nämnas att FRU har föreslagit att en allmän besvärsmålsrätt för statliga myndigheter i syfte att erhålla prejudikat skall införas. Enligt FRU:s förslag skall ett beslut av en statlig myndighet få överklagas av en central statlig myndighet som på sitt intresseområde anser att en prövning i högre instans är av vikt för ledning av rättstillämpningen. En motsvarande bestämmelse blir nödvändig i förvaltningsprocesslagen om länsrätternas och kammarrätternas domar skall omfattas av denna besvärsmålsrätt (SOU 1983: 73 s. 136). Kostnader som den enskilde kan ha för att försvara sina ekonomiska intressen när myndigheterna driver ett mål av prejudikatskäl kan tyckas böra ersättas av det allmänna. Enligt min mening kan emellertid inte den föreslagna nya besvärsmöjligheten förväntas öka antalet besvärsmål i en omfattning som skulle nämnvärt påverka det genomsnittliga behovet av kostnadsersättning i skattemål. Som FRU uttalat talar redan arbets- och resursskäl emot opåkallade överklaganden från myndigheternas sida.

För enskilda med inte alltför höga inkomster kan rättegångskostnader i skatteprocessen ersättas genom reglerna om allmän rättshjälp. En genomgång av den praxis som förekommit hos besvärsnämnden för rättshjälpen visar att rättshjälp beviljats i mer invecklade taxeringsärenden eller när särskilda omständigheter förelegat. Åtskilliga ansökningar har emellertid avslagits på grund av att sökanden varit näringsidkare och angelägenheten har uppkommit i en av sökanden bedriven näringsverksamhet. I sådan verksamhet kan de skatterättsliga problemen ofta vara av invecklad natur och näringsidkaren kan därför ha svårt att på egen hand föra sin talan i tvister med myndigheterna. Kostnader för biträde i rättsliga angelägenheter kan emellertid för en näringsidkare jämföras med vanliga driftkostnader, dock utan att vara avdragsgilla vid taxering för inkomst. Det torde emellertid finnas möjlighet för den enskilde näringsidkaren att täcka sitt rättsskyddsbehov genom försäkring, i vissa fall också genom hjälp från någon intresseorganisation (jfr prop. 1972: 4 s. 242 f).

Jag anser sammanfattningsvis att det för närvarande inte kan anses föreligga ett tillräckligt behov av att vidga möjligheterna till ersättning för rättegångskostnader i skatteprocessen. Med rådande statsfinansiella läge bör samhällets resurser koncentreras till områden där behovet är större.

RSV förklarar sig dela de åsikter som fördes fram i samband med den tidigare diskussionen i frågan och anför vidare:

Utvecklingen på rättshjälpsområdet under senare år har gått i skärpande riktning, dvs. man har försökt att dra ner på kostnaderna för rättshjälpen genom att införa mera restriktiva regler. Det synes därför inte heller nu finnas förutsättningar för att inom rättshjälpens ram införa kostnadsersättning på skatteområdet.

RSV vill tillägga följande. När det gäller ohemula krav från en statlig myndighet (motion nr 393) torde det stå klart att skadeståndslagens regler är tillräckliga. I motion nr 1504 talas det om att en skattechef eller taxeringsintendent är ute i ogjort väder, men att han kanske driver sitt mål därför att rättsläget är oklart, så att det behövs ett prejudikat för att få reda på lagens rätta mening. Enligt RSV:s mening bör det, om det saknas objektiva grunder för en process, också vara tillräckligt med skadeståndsreglerna.

Det kan dock inte bortses från att det kan förekomma fall i vilka det får betraktas som obilligt att en enskild inte skall kunna få någon ersättning för nödvändiga kostnader i ett mål som har vunnits. Även om inte skadestånd kan komma ifråga bör dock ett sådant krav på kostnadsersättning anses ligga skadeståndet nära, varför det enligt RSV:s mening borde kunna ankomma på justitiekanslern att pröva sådana yrkanden, efter hörande av resp. domstol.

RSV vill därför inte motsätta sig att frågan utreds ytterligare men framhåller att det är möjligt att frågan har en betydligt större räckvidd än att avse endast förvaltningsprocessen.

#### *Kammarrätten i Göteborg anför:*

Frågan om ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsprocessen är en del av den större frågan om den enskilde medborgarens ställning i konflikter med myndigheterna.

I ett välfärdssamhälle är det viktigt att medborgarna har goda möjligheter att ta till vara sin rätt i mellanhavanden med myndigheterna. Detta är inte att se som ett utflöde av en given motsättning mellan medborgarna och myndigheterna såsom företrädare för samhällsmakten. Det är svårt att hävda att det skulle föreligga en sådan motsättning i ett demokratiskt samhälle. I stället är rättsskyddet för medborgarna i mellanhavandena med myndigheterna att se som ett uttryck för välfärdssamhällets strävanden att ge de enskilda trygghet i tillvaron och någorlunda likhet i levnadsvillkoren.

Under detta århundrade har det skett avsevärda framsteg i dessa hänseenden. Rättssystemet präglades länge av en överhetsattityd mot medborgarna. Grundsynen var att myndigheterna i princip aldrig begick några fel. Skulle ändå något missgrepp förekomma, fick i regel den enskilde drabbade själv bära följderna. Dessa synsätt har numera fått vika för synsätt som ligger mera i linje med demokratins och välfärdsstatens ideal. I lagstiftningen har detta inte minst kommit till uttryck genom ett flertal reformer i början av 1970-talet. Här kan nämnas 1971 års förvaltningsrättsreform, 1972 års rättshjälpsreform, antagandet av skadeståndslagen år 1972, ändringarna samma år i reglerna om rättegångskostnader i brottmål och 1974 års lag om ersättning vid frihetsinskränkning.

Utvecklingen bort från ett samhälle med överhetsattityder har varit särskilt markant på straffrättskipningens område. I början av seklet befann sig den som blev misstänkt för brott i ett, efter dagens synsätt, utsatt läge. Processen var inkvisitorisk, dvs. huvudansvaret för utredningen av brottet (liksom naturligtvis själva dömandet i saken) låg på domstolen. Möjlighete-

terna att effektivt försvara sig mot anklagelserna – bl. a. genom att anlita försvarare – var dessutom begränsade. Med rättegångsbalkens införande år 1948 förbättrades emellertid den misstänktes ställning väsentligt. Den inkvisitoriska processformen övergavs i princip och ersattes med förhandlingsprincipen eller den kontradiktoriska principen. Den innebär att man ser samhällets företrädare, åklagaren, och den misstänkte som två likaberrättigade parter, vilkas tvist domstolen har att ta ställning till. I många hänseenden kvarstod dock den misstänktes underläge i förhållande till myndighetssidan även efter rättegångsbalkens tillkomst. Bl. a. kunde åtalad som blev frikänd endast i undantagsfall få ersättning för de kostnader han hade haft för att värja sig mot åklagarens anklagelser. Numera är detta ändrat. Domstolen har i dag rätt att av allmänna medel tillerkänna den som frikäns ersättning för hans kostnader för försvarare och bevisning m. m. Vid sidan härav har införts regler som begränsar skyldigheten för en åtalad som fälls för brottet att till statsverket återbetala dess kostnader för offentlig försvarare åt honom och för bevisning m. m.

När det gäller andra offentligrättsliga tvister mellan myndigheter och medborgare än de straffrättsliga, dvs. de tvister som handläggs vid förvaltningsdomstolarna, har reformerna inte varit fullt lika långtgående. Genom olika reformer på 1970-talet har för rättskipningen på detta område byggts upp en organisation av allmänna förvaltningsdomstolar och en organisation av försäkringsdomstolar, vilka i mycket utgör paralleller till organisationen på den allmänna domstolssidan (se t. ex. prop. 1971: 30 del 2 s. 76). I anslutning härtill har äldre inkvisitionsliknande handläggningsmönster på förvaltningsdomstolssidan ersatts med förhandlingsprincipen. Vid sidan härav har framför allt skadeståndslagen och rättshjälpsreformen varit av betydelse för att stärka den enskildes rättsställning i förhållande till myndigheterna.

Genom skadeståndslagen infördes en principiell rätt för den enskilde till ersättning från det allmänna för skada som åsamkats honom på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Skadeståndsskyldighet för stat och kommun föreligger dock "endast om de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning" (den s. k. standardklausulen). Genom skadeståndslagen är alltså den som på grund av fel eller försummelse från en myndighets sida tvingas söka sin rätt vid förvaltningsdomstol och därvid åsamkas kostnader i princip berättigad att skadeståndsvägen få ersättning av det allmänna för sina kostnader.

Rättshjälpsreformen innebar bl. a. den nyheten att möjligheten att få ekonomiskt stöd av det allmänna för att ta till vara sin rätt inte längre begränsades till att gälla process vid allmän domstol utan kom att gälla rättsliga angelägenheter över huvud taget, dvs. bl. a. den enskildes mellanhavanden med myndigheterna. Vidare infördes på förvaltningssidan en ordning med ett av staten bekostat offentligt biträde i mål och ärenden angående frihetsberövanden eller liknande ingrepp i den personliga rörelsefriheten. I övrigt ansågs behovet av rättshjälp på förvaltningssidan tämligen begränsat. Man hänvisade därvid till såväl förvaltningsmyndigheters som förvaltningsdomstolars utredningsskyldighet liksom till myndigheternas serviceåligganden.

Härefter redogör kammarrätten för vissa uttalanden i betänkandet Offentligt biträde och kostnadsersättning i förvaltningsärenden och den proposition i vilken frågan togs upp och anför sedan:

Åtskilligt av det som uttalades i detta sammanhang kan fortfarande anses ha fog för sig. De beaktansvärda kostnader som främst kan tänkas uppkomma i en förvaltningsdomstol är ersättning till juridiskt biträde. Det fält där det föreligger behov av ett sådant biträde är emellertid inte lika stort som när det gäller civila tvister i en allmän domstol. Av betydelse därvidlag är bl. a. förvaltningsdomstolarnas utrednings- och serviceskyldighet liksom det objektivitetskrav som åvilar den offentliga motparten. Vidare kan sägas att lagstiftaren inte bör, genom regler om rätt till ersättning för rättegångskostnader, uppmuntra till en för samhället eller den enskilde kostnadskrävande användning av juridiskt biträde, trots att den enskilde i åtskilliga fall inte behöver sådan hjälp.

Trots vad som sålunda har anförts anser kammarrätten att frågan om rätt till ersättning för rättegångskostnader för en enskild part, som i en förvaltningsdomstol vinner mot en myndighet, bör övervägas på nytt. Det övergripande skälet härför är att en sådan ersättningsrätt skulle ligga väl i linje med den utveckling mot ett förbättrat rättsskydd för medborgarna i förhållande till myndigheterna som har redovisats i den föregående framställningen. Till ytterligare utveckling av sina synpunkter framhåller kammarrätten följande.

Det är sedan länge en princip inom den vanliga tvistemålsprocessen att den part som förlorar målet skall ersätta den vinnande parten för hans rättegångskostnader. Om det inte vore så, skulle den borgenär som måste gå till domstol för att få betalt för sin fordran vara i ett sämre läge än den borgenär där gäldenären betalar godvilligt. Likaså skulle den som utsätts för ett orättmätigt krav och tvingas värja sin rätt vid domstol diskrimineras i förhållande till den som inte har blivit utsatt för ett sådant krav. Man kan också uttrycka saken så, att den vinnande parten inte skulle få sin fulla rätt, om han själv finge stå för sina kostnader för rättegången.

Enligt kammarrättens mening borde motsvarande princip gälla i tvister vid förvaltningsdomstol mellan medborgare och myndighet. Inte heller den som tvingas föra sin sak till förvaltningsdomstol kan sägas ha fått sin fulla rätt, om han inte hålls skadeslös i fråga om sina kostnader för domstolsprocessen.

Det kan visserligen hävdas att kostnaden för den enskilde att föra process i allmänhet är lägre i förvaltningsdomstol än i allmän domstol, bl. a. beroende på den utredningsskyldighet som åvilar förvaltningsdomstolen (se 8 § förvaltningsprocesslagen) och att behovet av att få sina rättegångskostnader ersatta därför skulle vara mindre på förvaltningsdomstolsidan. Det finns emellertid åtskilliga exempel på att den enskilde har fått lägga ned mycket stora kostnader på juridiskt biträde och på utredningar för att hävda sin rätt inför en förvaltningsdomstol. Och även kostnader av måttligare omfattning kan innebära att slutresultatet av en i sig framgångsrik talan i förvaltningsdomstol kan bli avsevärt urholkat för den enskilde.

Härtill kommer att den enskilde, såvitt kammarrätten kan bedöma, i dagens samhälle löper större risk för att behöva hävda sin rätt inför förvaltningsdomstol än att behöva göra det inför allmän domstol. Till bilden hör också att de angelägenheter som avgörs vid förvaltningsdomstolarna genomsnittligen torde vara av väl så stor betydelse för de enskilda medborgarna som de angelägenheter som prövas vid allmän domstol.

En rätt för den enskilde till ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsdomstol bör inte föra med sig också en rätt till ersättning för kostnader i ärenden hos förvaltningsmyndigheter. Även här kan en parallell dras med de civila tvisterna. Det normala är att en enskild, som hävdar ett civilt krav eller som utsätts för ett sådant krav, själv står för de kostnader som detta medför för honom, så länge saken inte har förts till domstol. På samma sätt är det, så länge ett ärende handläggs vid en förvaltningsmyndighet, naturligt att den enskilde själv får stå för de kostnader som kan uppkomma för honom i samband därmed. Normalt rör det sig dessutom här om högst måttliga kostnader för den enskilde. Praktiskt taget varje medborgare är från tid till annan involverad i något förvaltningsärende, och de olägenheter som detta kan föra med sig för honom bör ses som ett utflöde av medborgarskapet i ett samhälle. Tvingas han däremot hävda sin rätt i förvaltningsdomstol, är förhållandet ett annat. Går han då segrande ur tvisten, är det enligt kammarrättens mening i princip rimligt att han hålls skadeslös för de kostnader som har åsamkats honom genom domstolsprocessen.

En fråga som måste ställas är om en ersättningsrätt för den enskilda parten bör ha som konsekvens att han blir skyldig att ersätta det allmänna dess kostnader, om myndigheten vinner processen i förvaltningsdomstolen. Någon sådan generell skyldighet torde inte böra komma i fråga. Det kan emellertid inte heller utan vidare uteslutas att det för vissa situationer skulle kunna vara motiverat att ålägga den enskilde att ersätta det allmänna för rättegångskostnader. Dessa frågor hör till dem som bör bli föremål för fortsatta överväganden.

Slutligen vill kammarrätten något beröra ett par av de argument som tidigare har anförts för att det inte skulle föreligga något egentligt behov av att införa en rätt för den enskilde att få ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsdomstol. Det ena är att den enskilde är tillfredsställande skyddad genom skadeståndslagens regler och det andra är att rättshjälpslagen ger ett tillfredsställande skydd mot att bli orimligt belastad av kostnader för att hävda sin sak i förvaltningsdomstol.

Vad först gäller det skydd som ges genom skadeståndslagen anser kammarrätten att redan den omständigheten att den enskilde måste anlita ett särskilt förfarande (framställning till JK och eventuell rättegång vid allmän domstol) gör detta skydd mindre värt i förevarande sammanhang. Till detta kommer att standardklausulen i många fall gör det svårt att bedöma om ett visst fel eller en viss försummelse av en myndighet kan föranleda skadeståndsskyldighet för det allmänna och att det därför kan innebära en ekonomisk risk för den enskilde att driva ett skadeståndsanspråk mot det allmänna.

Inte heller rättshjälpslagen kan anses ge den grad av rättsskydd som kammarrätten har förespråkat i det föregående. Lagen innebär att den som inte har en särskilt god ekonomisk standard skall kunna driva sin sak i eller utom domstol utan att bli belastad med kostnader för det i högre grad än han rimligen bör tåla. Det ligger knappast i linje med grundläggande jämlikhetsideal i vårt samhälle att kostnaden för att få sin rätt gentemot en myndighet skall kunna variera avsevärt beroende på om man måste föra saken i förvaltningsdomstol och beroende på i vad mån man är berättigad till rättshjälp.

Under åberopande av det anförda förordar kammarrätten att frågan om införande av en rätt till ersättning för rättegångskostnader för enskild part i mål vid förvaltningsdomstol utreds. Vid en sådan utredning måste bl. a.

övervägas om en sådan rätt bör vara i princip undantagslös när den enskilde får bifall till sin talan eller om han – t. ex. med hänsyn till förvaltningsdomstolens utredningsansvar – bör i viss omfattning stå för de egna kostnaderna. Vidare måste prövas i vad mån den enskilde skall kunna göras ansvarig för det allmännas rättegångskostnader när han förlorar målet eller när dessa kostnader eljest kan hänföras till hans sätt att agera gentemot myndigheten eller i domstolen. Naturligtvis måste en reform i den riktning kammarrätten har förordat bli föremål också för statsfinansiella avvägningar. Det är emellertid viktigt att dessa görs i ett helhetsperspektiv, så att de resurser samhället sätter av till rättsskydd för medborgarna blir optimalt använda. Härvid bör hållas i minnet att rättsskydd i dagens samhälle i lika hög grad är en fråga om den enskildes möjligheter att hävda sina legitima rättsanspråk i förhållande till myndigheterna som att vara garanterad en anständig behandling i straffprocessuella sammanhang och att kunna få sin fulla rätt i civila tvister.

#### *Kammarrätten i Jönköping anför:*

I debatten om huruvida och på vilket sätt enskild part skall ges möjlighet att få ersättning av allmänna medel för sina kostnader i förvaltningsförfarandet har tidigare den synpunkten framförts, att det med den enskildes medlemskap i samhället följer en skyldighet att medverka i dettas verksamhet. Den enskilde kan inte agera som om han inte är beroende av samhället och ställa anspråk på ersättning för alla de utgifter som medlemskapet kan medföra. Den enskilde och det allmänna kan således inte utan vidare betraktas som två motstående, av varandra oberoende, parter. Denna synpunkt äger, enligt kammarrättens mening, alljämt berättigande. Rätt till ersättning för de mindre kostnader som uppkommer för den enskilde i anledning av hans mellanhavanden med myndigheterna skulle härigenom uteslutas. Den allt övervägande delen av förvaltningsärenden – också av dem inför domstol – är enkla och inte förenade med några betydande kostnader för den enskilde. Till detta bidrar bl. a. förvaltningsmyndigheternas skyldighet att vara den enskilde behjälplig med råd och upplysningar liksom att sörja för att ärendena blir tillfredsställande utredda. Något behov av bestämmelser av enskilds rätt till kostnadsersättning föreligger därför inte i mål av enklare beskaffenhet.

Annorlunda kan det emellertid anses förhålla sig med förvaltningsärenden som har en högre svårighetsgrad och som därigenom kan medföra större kostnader för den enskilde. Skatteområdet gör sig härvid särskilt påmint. Skälen till det är skatteärendenas frekvens, den komplicerade lagstiftningen och beskattningens ekonomiska betydelse för den enskilde. Att få klarhet i ett skatterättsligt spörsmål kan i vissa fall vara av så stort intresse för den enskildes ekonomiska ställning att han tvingas lägga ned kostnader som inte står i paritet med hans villkor i övrigt. Härtill kommer att de kostnader som uppkommer i anledning av skatteprocess inte är avdragsgilla vid inkomsttaxeringen. En reglering av enskilds rätt till kostnadsersättning enbart för detta område av förvaltningen synes på grund härav i och för sig inte omotiverad.

De mera kännbara kostnader som den enskilde kan komma att få vidkännas i skatteärenden – och då främst i samband med besvär – kan hänföras till utredning, sakkunnigt biträde och inställelse vid eventuell muntlig förhandling. Frågan om inställelsekostnader är reglerad i 15 § förvaltningsprocesslagen, varför den saknar intresse i nu förevarande sammanhang.

Vid bedömningen av huruvida ersättning skall utgå för övriga kostnader är rättshjälps- och skadeståndslagstiftningen av intresse. Enligt rättshjälpslagen skall rättshjälp i princip utgå även i skattemål. Rättshjälp får dock inte annat än undantagsvis lämnas näringsidkare i angelägenhet som uppkommit i hans näringsverksamhet. Praxis i avseende på rättshjälp i skattemål är restriktiv. I de fall då särskilt komplicerad utredning måste tillställas myndigheten för att den enskildes intresse skall kunna tillvaratas på ett tillfredsställande sätt och då den enskilde av denna anledning inte själv kan bevaka sin rätt, torde rättshjälp emellertid kunna lämnas. Härigenom saknas skäl att på annat sätt reglera frågan om rätt till kostnadsersättning för dem som kostnadsfritt eller mot en ringa avgift kan erhålla rättshjälp. Näringsidkare, som i enlighet med vad som tidigare anförts inte kan beviljas rättshjälp, kan i många fall erhålla sakkunnig hjälp från branschorganisationer o. dyl. Inte heller i deras fall ter sig frånvaron av regler om kostnadsersättning därför särskilt besvärande. För denna kategori, liksom för dem som på grund av sina inkomster eller sin förmögenhet inte kan komma i åtnjutande av rättshjälp, torde också skadeståndslagstiftningen ha viss betydelse. Genom denna finns möjlighet att i vissa fall erhålla ersättning för bl. a. förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. För dem som av ekonomiska orsaker nu inte kan erhålla rättshjälp får det, av skäl som tidigare angivits, dock anses föreligga ett behov av möjlighet till kostnadsersättning även i andra fall än de vid vilka ersättning kan utgå med stöd av skadeståndslagen. Införandet av nya regler med sådant innehåll är emellertid förenat med svåra avvägningsfrågor beträffande i vilka situationer ersättning skall kunna utgå. Det låter sig inte utan vidare sägas att enskild, som vinner målet, skall få ersättning för sina processkostnader. Inte heller bör ersättning rimligen utgå om anledningen till processen är att den enskilde åsidosatt någon honom åliggande skyldighet, detta även om han slutligen skulle stå som vinnande. Dessa och liknande överväganden gör en särskild regel om kostnadsersättning svårhanterlig. Det tidigare konstaterade behovet av möjlighet till sådan ersättning bör därför, enligt kammarrättens mening, tillfredsställas på annat sätt och då i första hand inom ramen för den redan existerande rättshjälpslagstiftningen.

Kammarrätten vill tillägga följande. F. n. har åtminstone kammarrätterna så snålt tilltagna resurser att det inte går att undvika en successiv ökning av balanserna. Om nya medel finns tillgängliga är det en prioriteringsfråga för regering och riksdag om de bör användas för att domstolarna skall fungera med erforderlig snabbhet och effektivitet eller om vissa i och för sig berättigade krav på ersättning för rättegångskostnad skall tillgodoses.

#### *Länsrätten i Stockholms län anför:*

Frågan om rätt för den enskilde till ersättning för rättegångskostnader i olika måltyper vid förvaltningsdomstolarna är rikt mångfasetterad och kräver olika ömtåliga avvägningar. I vissa fall kan det synas självklart att den enskilde bör vara berättigad åtminstone till ersättning för vissa kostnader. I andra fall framstår det som lika självklart att någon ersättningsrätt inte bör föreligga. Länsrätten tillstyrker att saken utreds i syfte att ersättning skall kunna utgå i vissa situationer men avstyrker bestämt att riksdagen utan utredning skriker till lagstiftning i enlighet med förslagen i motioken 1983/84: 1504.

Vad som främst bör utredas är i vilka målgrupper och i vilka situationer ersättning för rättegångskostnader bör utgå samt vad ersättningsrätten bör omfatta. Mycket talar för att frågorna bör lösas målområde för målområde. Länsrätten finner det osannolikt att man kan finna någon enhetslösning som passar för alla målgrupper vid förvaltningsdomstolarna. Även kopplingen till rättshjälpsystemet framstår som ett försvårande moment. Om staten ändå skall ta på sig ett kostnadsansvar kan man fråga sig om detta skall ske inom eller vid sidan av rättshjälpsystemet.

Någon enhetlig och självklar linje finns knappast ens för skattemålen som är den i särklass största målgruppen i förvaltningsdomstolarna. Länsrätten vill belysa detta med några exempel.

Ett fall där det kan synas rimligt att den skattskyldige borde kunna tillerkännas ersättning för åtminstone vissa kostnader är om den skattskyldige vägrats ett avdrag av taxeringsnämnden men efter besvär får bifall till avdragsyrkandet i länsrätten. En sådan ersättningsrätt framstår emellertid inte som lika angelägen om bifallet i länsrätten grundas på ett kvitto eller någon annan utredning som den skattskyldige inte åberopat i taxeringsnämnden. Den ena gången kan det t.o.m. ha varit ursäktligt att inte åberopa viss utredning i taxeringsnämnden medan det i en annan situation kan framstå som helt ursäktligt att inte förete ett kvitto eller besvara en förfrågning från taxeringsnämnden.

En annan vanlig situation är att någon som inte deklarerat alls eller lämnat helt otillräckliga uppgifter blir sköntaxerad helt och hållet eller för viss förvärvskälla. Även om en sådan person efter besvär till länsrätten får helt bifall till sin talan torde någon rätt till ersättning för rättegångskostnader i allmänhet inte böra tillerkännas vederbörande.

Vid en taxeringsrevision visar det sig den ena gången att bokföringsmaterialet är välordnat men att taxeringsintendenten i ett antal frågor har en annan uppfattning än den skattskyldige om den skatterättsliga bedömningen av ett antal transaktioner. Om en skattskyldig i denna situation vinner en skatteprocess framstår det inte som onaturligt att han eller hon tillerkänns ersättning för vissa kostnader.

Om situationen varierar så att det vid en revision visar sig att den skattskyldige inte fört några böcker eller kanske till äventyrs stuckit undan böckerna och revisionen utgör en ren rekonstruktion och en eftertaxeringsprocess i länsrätten utmynnar i att taxeringsintendenten på en eller flera punkter inte anses ha styrkt sin talan framstår det inte längre som lika skäligt att den skattskyldige skall vara berättigad till någon ersättning för rättegångskostnader.

Körkortprocessen påminner i mångt och mycket om brottmålsprocessen. En väsentlig skillnad är emellertid att brottmålsprocessen är repressiv medan syftet med körkortprocessen är trafiksäkerhetspolitiskt. Trafiksyndaren är inte "oskyldig" även om det ibland inte anses föreligga skäl att dra in körkortet. Hur denna avvikelse skall påverka frågan om eventuell rätt till ersättning för rättegångskostnad framstår på intet sätt som självklar. Ännu svårare blir det om skäl till återkallelse föreligger men körkortshavarens behov av körkortet anses böra medföra att ingripandet stannar vid en medgiven varning.

Reglerna om rättegångskostnadernas fördelning i mål vid förvaltningsdomstol om verkställighet av vårdnad och umgänge följer i huvudsak reglerna för dispositiva tvistemål.

I målen om beredande av vård för barn och missbrukare är ersättningsfrågorna tillfredsställande reglerade inom ramen för rättshjälpsystemet.

*Länsrätten i Östergötlands län anför:*

De allra flesta taxeringsmål hos en länsrätt är inte svårare än att en vanlig människa skall med ledning av det som taxeringsintendenten anför och det som länsrätten sedan eventuellt bistår med kunna själv eller med hjälp av någon god vän klara av att föra sin talan. Med hänsyn till den utredningsskyldighet och skyldighet att ge en skattskyldig fullständiga upplysningar om de skatteregler som gäller vilken åvilar taxeringsintendenten och det kompletterande utredningsansvar som åvilar länsrätten kan huvudregeln i taxeringsprocessen inte gärna vara annan än att den skattskyldige inte skall ha rätt till allmän rättshjälp i denna process och att han skall stå för sina kostnader i processen själv även om han vinner målet. Kan det begäras av den skattskyldige att han själv står för kostnaden för sin självdeklaration bör det också kunna begäras att han står för sina kostnader i mål om taxering med anledning av denna deklaration.

Inte så få mål är emellertid av en annan karaktär. Framför allt mål angående rörelsebeskattning kan gälla frågor som en lekman inte kan klara på egen hand. Rörelseidkaren själv är ofta inte bokföringskunnig och saknar då förutsättningar att bemöta vad taxeringsrevisorerna och taxeringsintendenten anför och åberopar. Det är omöjligt för honom att avgöra om de resonemang de för och de bedömningar de gör har skäl för sig eller inte. För att med några utsikter till framgång kunna föra sin talan måste han då anlita sakkunnig hjälp av revisor eller advokat och det ofta till en betydande kostnad. Det bör understrykas att länsrätten i sådana fall saknar möjlighet att genom egna initiativ få utredningen kompletterad. Länsrätten kan inte gärna beställa in den skattskyldiges räkenskaper och göra en egen revision för att vinna klarhet i om de anmärkningar som från det allmänna sida gjorts mot räkenskaperna har fog för sig eller ej och om eventuellt andra fel finns som varit till nackdel för den skattskyldige, t. ex. dubbelbokning av någon eller några intäktsfakturor. Den garanti för en fullständig utredning som ligger i länsrättens utredningsansvar enligt 8 § förvaltningsprocesslagen är i sådana mål inte av större värde. Inte ens genom att ta initiativ till en muntlig förhandling kan länsrätten här åstadkomma något av betydelse. Målen angående rörelsebeskattning och för den delen också målen angående jordbruksbeskattning återfinns på en skala alltifrån de minsta småföretagarna till de mycket stora företagen. Taxeringsmålen angående de små företagen gäller oftast frågan om hur nettointäkten skall beräknas när räkenskaperna är bristfälliga, en kontantberäkning visar på underskott eller bruttovinsten avviker från den normala i branschen. När det gäller de stora företagen handlar det vanligen i stället om hur vissa ekonomiska transaktioner eller vissa bokföringsåtgärder skall bedömas skatterettsligt. Vare sig målet gäller det ena eller det andra kan den skattskyldige, det må vara fysisk person eller ett bolag, i regel inte föra sin talan på egen hand utan måste för att kunna hävda sig mot taxeringsintendenten anlita sakkunniga medhjälpare, en advokat eller en revisor. Kostnaderna härför kan uppgå till betydande belopp. Vinner den skattskyldige målet måste han stå för dessa kostnader själv. Länsrätten har haft ett inte ringa antal mål där det framstått som djupt obilligt att den skattskyldige inte kunnat få kostnaderna ersatta. Så har framför allt varit fallet när taxeringsintendenten byggt sin talan på grunder som efter en omfattande utredning från den skattskyldiges sida visat sig ohållbara och där officialprincipen med dess utredningsansvar för länsrätten inte på något sätt kunnat underlätta för den skattskyldige att underbygga sin talan. Länsrätten har nyligen

avgjort ett taxeringsmål i vilket taxeringsintendenten ansökte om efter-taxering av ett bolag för omkring 2 miljoner kr. på grund av att bolaget gjort lagernedskrivningar som visserligen formellt var oantastliga men som enligt taxeringsintendenten inneburit en otillbörlig skatteförmån för bolaget. Länsrätten avtog ansökningen sedan bolaget såväl skriftligen som vid muntlig förhandling med en auktoriserad revisor som biträde lämnat en fullständig utredning för det ekonomiska förlopp som det var fråga om. Att taxeringsintendenten väckte talan i målet kan i och för sig inte föranleda någon kritik men det kändes mycket otillfredsställande att bolaget inte kunde tillerkännas någon ersättning för sina kostnader i målet i detta fall. Länsrätten har med detta inte velat ha sagt att en skattskyldig rörelseidkare eller jordbrukare alltid skall få ersättning för sina kostnader när han vinner målet. Mången gång har saken kommit upp på grund av slarv eller bristfälliga räkenskaper hos den skattskyldige och då måste han naturligtvis ta konsekvenserna härav och stå för sina kostnader själv. Men det kommer emellanåt, och också inte särskilt ofta, mål där den skattskyldige har rent mjöl i påsen men där han på grund av olyckliga omständigheter fått skenet emot sig eller där taxeringsintendenten vill få prövat hur långt skattelagstiftningen bär för en talan från det allmännas sida. I fall där starka billighetsskäl talar för det borde en möjlighet finnas att tillerkänna den skattskyldige ersättning för de kostnader han haft för att ta till vara sin rätt och försvara sig. Länsrätten anser därför att goda skäl finns för en närmare utredning av denna fråga. Tas frågan upp ur en så begränsad synvinkel som länsrätten nu anlagt saknas anledning att samtidigt överväga om det allmänna någon gång skulle kunna få ersättning för sina kostnader när det allmänna vinner ett mål.

*Sveriges advokatsamfund* uttalar i sitt tillstyrkande yttrande att motionerna upptar för den enskilde synnerligen angelägna frågor.

*Domareförbundet* anför:

Enligt förbundets uppfattning måste frågan om rätt till ersättning för rättegångskostnader i nu förevarande fall ses som en del av den mera övergripande frågan om den enskildes rättssäkerhet och hans ställning i tvister med myndigheterna. Förvaltningsdomstolsreformen och inrättandet av försäkringsdomstolarna är betydelsefulla led i strävandena mot ökad rättssäkerhet inom förvaltningsrättskipningen. Genom dessa reformer har den enskilde tillförsäkrats en prövning i domstol i tvister med myndigheterna.

Flera av de skäl som i den tidigare diskussionen anförts mot en mera generell rätt till ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsmål är enligt förbundets uppfattning fortfarande giltiga. Vad som sagts om att redan medlemskapet i samhället utesluter att den enskilde skall ha en generell rätt till ersättning för kostnader, hur bagatellartade de än må vara, vid tvister med myndigheter har förbundet ingen erinran mot. I detta sammanhang bör framhållas att den utredningsplikt, den serviceskyldighet och den skyldighet att iaktta objektivitet som åligger förvaltningsdomstolarna verksamt bidrar till att hålla den enskildes kostnader låga.

Vid såväl de allmänna förvaltningsdomstolarna som vid försäkringsdomstolarna förekommer emellertid mål som angår stora värden och som drar med sig avsevärda kostnader för den enskilde. Särskilt i fall då behov av juridiskt biträde föreligger kan kostnaderna bli stora. Förbundet anser att

det i sådana fall skulle stå i samklang med de strävanden till ökad rättssäkerhet, som domstolsreformerna på området är ett uttryck för, om en vinnande enskild part kunde få ersättning för berättigade rättegångskostnader. Den nuvarande ordningen medför ju att det ekonomiska resultatet av en vunnen process urholkas eller kanske helt bortfaller.

Det i tidigare diskussioner framförda argumentet att det finns möjlighet att få ersättning enligt skadeståndslagen bemöter förbundet och anför:

Den omständigheten att den enskilde måste anlita ett särskilt förfarande gör enligt förbundets uppfattning detta skydd mindre värt i förevarande sammanhang. Härtill kommer att standardklausulen i många fall gör det svårt att bedöma om ett fel eller en försummelse av en myndighet kan föranleda skadeståndsskyldighet för det allmänna och att det därför kan innebära en ekonomisk risk för den enskilde att driva ett skadeståndsanspråk mot det allmänna. I sådana fall då rättsläget är oklart och ett mål drives av prejudikatsskäl synes skadestånd inte kunna komma ifråga.

När det gäller möjligheterna att ordna ersättningsfrågorna med stöd av rättshjälpslagen anför förbundet:

Enligt förbundets uppfattning ger inte reglerna om rättshjälp den grad av rättsskydd som bör krävas. Den enskildes kostnader för att få sin rätt gentemot en myndighet kan ju variera inom vida gränser beroende på om det blir nödvändigt att föra saken inför förvaltningsdomstol och beroende på om han är berättigad till rättshjälp eller ej.

Avslutningsvis anför förbundet:

Förbundet anser således att de skäl som anförts mot en principiell rätt till ersättning för rättegångskostnader i förevarande fall inte är bärkraftiga. Rättssäkerhetssynpunkter däremot talar med styrka för en sådan rätt. Förbundet förordar därför att frågan utredes. Härvid synes det bli nödvändigt att ta ställning till flera besvärliga frågor när det gäller att avgränsa ersättningsrätten. Hit hör problemet om på vilket stadium i en tvist rätten till ersättning skall kunna inträda. Troligen bör ersättningsrätt föreligga först sedan tvisten genom överklagande blivit föremål för prövning i domstol. Vidare lär det finnas behov av regler som motverkar ett kostnadskrävande anlåtande av juridiskt biträde i fall då sådant inte kan anses påkallat. Inskränkningar i ersättningsrätten synes också påkallade i fall då den enskilde genom att underlåta någon honom åliggande skyldighet eller på annat sätt vållat kostnader som inte kan anses berättigade.

#### *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. Enligt vad utskottet har inhämtat kommer kommittén att behandla frågan om kostnadsersättning. Utredningsarbetet bedrivs etappvis. Det arbete som gäller skatteprocessen har inte påbörjats.

## Utskottet

### *Inledning*

I detta betänkande behandlar utskottet sju förvaltningsprocessuella frågor som har aktualiserats motionsvägen. Sammanfattningsvis gäller motionerna följande frågor:

Avvisande av överflödigt utredning – motion 1983/84: 307 (c)

Åberopande av grunder – motion 1983/84: 307 (c)

Muntliga förhandlingar – motion 1983/84: 307 (c)

Parternas rätt att få del av föredragningspromemorior – motion 1983/84: 307 (c)

Utsändning av protokoll från muntliga förhandlingar – motion 1983/84: 1505 (fp)

Omröstning i länsrätt – motion 1983/84: 602 (m)

Ersättning för rättegångskostnader i skattemål och andra förvaltningsprocessuella mål mellan enskild och staten – motionerna 1983/84: 393 (m), 1983/84: 1504 (m), 1983/84: 1526 (c), 1983/84: 2186 (m), 1984/85: 1534 (fp), 1984/85: 2755 (m).

Flertalet motioner har remissbehandlats. Yttranden har inkommit från justitiekanslern (JK), riksskatteverket (RSV), kammarrätten i Göteborg, kammarrätten i Jönköping, länsrätten i Stockholms län, länsrätten i Östergötlands län, Sveriges advokatsamfund och Sveriges domareförbund. RSV:s yttrande avser bara skatteprocessen.

Några av motionsförslagen gäller sådana handlägningsfrågor som f. n. regleras i *förvaltningsprocesslagen* (1971: 291). Den lagen innehåller förfaranderegler för rättskipningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna, försäkringsöverdomstolen och försäkringsrätterna. De allmänna förvaltningsdomstolarna är regeringsrätten, kammarrätterna, länsrätterna och mellankommunala skatterätten. De grundläggande bestämmelserna om dessa domstolar finns i *lagen (1971: 289) om allmänna förvaltningsdomstolar*. En tredje central lag på förvaltningsrättens område är *förvaltningslagen* (1971: 290). Den behandlar främst förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna. Inom regeringskansliet pågår arbete med förslag till ny förvaltningslag. Avsikten är att det skall föreläggas riksdagen senare under året. Det bygger på ett förslag från förvaltningsrättsutredningen (FRU) i slutbetänkandet (SOU 1983: 73) Ny förvaltningslag.

I det följande behandlar utskottet de olika frågorna under sju olika avsnitt. Några av frågorna har samband med förvaltningsdomstolarnas utredningsskyldighet. Utskottet behandlar först det ämnet.

#### *Förvaltningsdomstolarnas utredningsskyldighet*

För förvaltningsprocessen gäller att det är domstolarna som ytterst har ansvaret för utredningen av målen. Denna princip om förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar har slagits fast i 8 § förvaltningsprocesslagen. I den paragrafen föreskrivs nämligen att domstolarna skall se till att målen blir så utredda som deras beskaffenhet kräver. Det sägs vidare att rätten vid behov anvisar hur utredningen skall kompletteras. I paragrafen finns också en bestämmelse om att överflödigt utredning får avvisas.

I vilken utsträckning domstolarna aktivt medverkar i utredningsarbetet växlar från mål till mål. Om domstolen griper in eller inte beror bl. a. på vilket slags mål det är fråga om och på om det finns juridiskt biträde i målet. Justitieombudsmannen (JO) uttalade sig år 1983 i ett ärende om utredningsskyldighet i taxeringsmål för en utveckling där domstolarna i allt större utsträckning i det särskilda fallet ser till att den enskilde blir medveten om att han måste prestera ytterligare utredning för att vinna målet (JO 1984/85 s. 318).

Några remissinstanser har lämnat vissa mera allmänna synpunkter på frågan om domstolarnas utredningsansvar. Således kan här nämnas att *länsrätten i Stockholms län* är kritisk mot den nuvarande regleringen. Länsrätten förespråkar en ordning där ett större ansvar för målens utredning läggs på parterna och länsrätten anser att frågan om domstolarnas utredningsansvar bör utredas.

*RSV* menar att föreskriften om domstolarnas utredningsansvar inte bör tolkas så att domstolen skall utreda målet tills den är övertygad om att den kan fatta ett beslut som är garanterat materiellt riktigt. Domstolens funktion bör i stället vara att vägleda, och bestämmelsen får inte tolkas så att det skulle ankomma på domstolen att alltid ta till vara parternas intressen.

*Länsrätten i Östergötlands län* uppger att det bara är i undantagsfall som länsrätten anser sig kunna eller böra gripa in för att komplettera en bristfällig utredning eller för att göra en enskild part uppmärksam på hur han bör föra sin talan. Att länsrätten sällan griper in i utredningen beror främst på två saker. Den första är att taxeringsintendenten normalt yttrar sig mycket omsorgsfullt och att den skattskyldige således genom att läsa vad taxeringsintendenten har anfört får all den ledning han behöver för att bedöma bl. a. vilken utredning han behöver förebära. Den andra anledningen är att processen i taxeringsmål är uppbyggd som en kontradiktorisk process och att därför domstolen i princip skall förhålla sig neutral och undvika allt som kan uppfattas som ett gynnande eller missgynnande av en av parterna.

Utskottet vill här endast peka på att det uppenbarligen finns olika uppfattningar om hur långt domstolarnas utredningsansvar bör sträcka sig och kanske också om hur långt det sträcker sig i dag.

### Avvisande av överflödigt utredning

Motionen m. m.

Motionsyrkandet om avvisande av överflödigt utredning går ut på att det i förvaltningsprocesslagen skall föras in en regel om att domstolarna *skall* avvisa överflödigt utredning. Enligt den nuvarande regleringen *får* domstolarna avvisa överflödigt utredning.

De flesta remissinstanserna är negativa till motionsförslaget. En är positiv. Det är RSV. Verket anser att en sådan regel som motionären föreslår sannolikt skulle medverka till att sådana parter och ombud som ägnar sig åt processuell sabotageverksamhet blev tvungna att bättra sig. Andra remissinstanser pekar på att det kan vara svårt att avgöra vilken utredning som är överflödigt och att det skulle innebära extra arbete om domstolarna skulle vara tvungna att gå igenom målet för att ta ställning till det. Målets avgörande skulle alltså fördröjas och effektiviteten bli lidande. Dessa argument anförs av flertalet av de domstolar som yttrat sig. Ett annat argument – som förs fram av domareförbundet – är att en sådan regel som motionären efterlyser säkert skulle formalisera förfarandet och göra det svårare för den enskilde att själv föra sin talan. JK pekar bl. a. på att det är viktigt att domstolarna vinnlägger sig både om att deras anseende för objektivitet och opartiskhet inte sätts i fråga och om att den enskilde partens förtroende för domstolen upprätthålls. Av dessa skäl kan det enligt JK i vissa situationer vara motiverat att rätten inte avvisar utredning som i och för sig synes sakna direkt betydelse i målet.

### Utskottets bedömning

Utskottet gör följande bedömning.

För att processen skall kunna drivas effektivt och rationellt är det givetvis angeläget att målen inte tillförs ovidkommande material. Domstolarna måste därför ha möjlighet att i vissa fall kunna avvisa överflödigt utredning. Sådana möjligheter finns också.

Ett system av det slag som motionären vill ha är, som framgår av remissyttrandena, förenat med påtagliga nackdelar. Det förefaller tungrott och svårhanterligt, bl. a. därigenom att domstolarna måste gå igenom målen särskilt för att ta ställning till om material måste avvisas. Detta innebär risk för att det slutliga avgörandet av målen fördröjs utan att någon egentlig fördel uppnås, åtminstone inte i de allra flesta målen. Utskottet vill också peka på att en ordning med obligatoriskt avvisande av överflödigt utredning skulle göra det svårare för enskilda parter att föra sin talan utan juridiskt biträde.

Utskottets slutsats är således att förslaget inte bör genomföras och utskottet avstyrker bifall till motion 307 i nu behandlad del.

### *Åberopande av grunder*

#### Motionen m. m.

Motionsyrkandet om åberopande av grunder går ut på att det skall införas en regel om att domstolarna får bygga sina avgöranden endast på omständigheter som part har åberopat. Vad som gäller nu är att domstolarna får grunda sina avgöranden på allt som kommer fram i målet. En sådan regel som motionären efterlyser för förvaltningsprocessens del finns i rättegångsbalken (RB) beträffande dispositiva tvistemål (tvistemål där förlikning är tillåten). För sådana mål gäller att domstolens avgörande inte får grundas på omständighet som part inte har åberopat.

I förvaltningsprocesslagen finns regler som innebär att parterna i princip får kännedom om allt som har tillförts målet.

Remissinstanserna är negativa. Det är bara några få som tar upp frågan närmare. De pekar bl. a. på domstolarnas utredningsskyldighet. Kammarrätterna pekar också på att en sådan ordning som motionären vill ha försvårar för enskilda att själva föra sin talan.

#### Utskottets bedömning

Utskottet gör följande bedömning.

Frågan om domstolarna skall grunda sina avgöranden på alla omständigheter som kommer fram i målen eller bara på dem som parterna åberopar har samband med domstolarnas utredningsskyldighet. Att ha en regel som ålägger domstolarna det yttersta ansvaret för att målen blir utredda och att samtidigt ha en regel som säger att parterna är skyldiga att åberopa de omständigheter som de anser skall läggas till grund är knappast möjligt.

Det bör påpekas att en regel om åberopande skulle försvåra för den enskilde att föra sin talan själv. Utskottet anser således att det inte finns skäl att införa en sådan regel som motionären vill ha med generell giltighet. En annan sak är att det inte är otänkbart att det för vissa målgrupper kan finnas anledning att betrakta frågan på ett annat sätt. Här bör nämnas att skatteförenklingskommittén (B 1982:03) bl. a. har i uppgift att se över skatteprocessen och därvid kan komma att bedöma frågan för den processens del.

Utskottets slutsats är att det nu behandlade förslaget i motion 307 inte bör föranleda någon åtgärd av riksdagen.

#### *Muntlig förhandling*

#### Motionen m. m.

Förvaltningsprocessen är i princip skriftlig. I handläggningen får ingå muntlig förhandling när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande. Dessutom gäller för kammarrätterna, försäkringsrätterna, länsrätterna och mellankommunala skatterätten att muntlig förhandling skall hållas om enskild som för talan i målet begär det och förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Motionären vill öka det muntliga inslaget i förvaltningsprocessen. Motionsyrkandet går nämligen ut på att det – beträffande andra förvaltningsdomstolar än regeringsrätten – skall införas en regel av innebörd att part inte får vägras muntlig förhandling annat än när domstolen anser det *uppenbarligen* obehövt eller när annars skäl talar för det.

Motionärerna anser att en sådan regel skulle främja målens koncentration. Motionären anför också att artikel 6 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna innebär att parterna har en ovillkorlig rätt till muntlig förhandling i mål om civila rättigheter eller skyldigheter.

I artikeln sägs bl. a. att envar när det gäller att pröva hans civila rättigheter eller skyldigheter skall vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång.

För tillämpningen av artikeln torde det inte vara avgörande om en viss fråga enligt nationell rätt anses beröra civila rättigheter eller skyldigheter. Att en viss fråga enligt svensk rätt handläggs i förvaltningsprocessuell väg är alltså inte avgörande för om artikel 6 i konventionen är tillämplig. Den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna har godtagit en rent skriftlig procedur i mål som gällt civila rättigheter eller skyldigheter när parternas karaktär eller levnadssätt inte har haft omedelbar betydelse för utgången av målet (SOU 1974: 88 s. 62 ff och 52). Här bör tilläggas att praxis i fråga om konventionen är under utveckling och att innebörden av konventionen i nu diskuterade avseenden torde komma att prövas ytterligare.

Justitieombudsmannen (JO) har uttalat att framställningar om muntlig förhandling bör behandlas generöst. I sammanhanget framförde han inte någon erinran mot den nuvarande lagregleringen i sak (JO 1981/82 s. 298).

Remissinstanserna är överlag negativa till motionsyrkandet. Några av dem åberopar det nämnda JO-uttalandet.

Kammarrätten i Göteborg anser att det inte finns några sakliga skäl för att låta den enskilde ha ett helt avgörande inflytande på frågan om handläggningsform, och länsrätten i Stockholms län menar att den enskildes inställning till frågan om muntlighet redan har fått ett för stort genomslag. Inom ramen för begränsade resurser är det, anför länsrätten, viktigare att muntlig förhandling hålls när det är sakligt motiverat än att sådana blir obligatoriska då part begär det. De båda kammarrätterna pekar också på risken för att handläggningstiderna skulle förlängas generellt sett.

#### Utskottets bedömning

Utskottet gör följande bedömning.

Den nuvarande avvägningen mellan skriftlig och muntlig handläggningsform innebär att det ges ett relativt stort utrymme för muntliga förhandlingar.

Utskottet, som har fått uppfattningen att domstolarna normalt ser generöst på parternas begäran om muntliga förhandlingar, anser inte att det har

kommit fram något som talar för att parterna genom ändringar i lagstiftningen bör ges ökat inflytande på valet av handläggningsform. Utskottet avstyrker således bifall till det nu behandlade förslaget i motion 307.

#### *Rätt att ta del av föredragningspromemorior*

Motionsförslaget om rätt att ta del av föredragningspromemorior går ut på att det i förvaltningsprocesslagen skall införas en regel om att part skall ha rätt att få ett exemplar av föredragningspromemorian före målets avgörande och få tillfälle att yttra sig över den. Det skall kunna ske mot att parten avstår från muntlig förhandling.

Några föreskrifter om att parterna skall ha rätt att få del av eventuellt förekommande föredragningspromemoria finns inte. Utskottets remiss omfattade inte denna fråga, men många remissinstanser har ändå behandlat den. De är överlag negativa till förslaget.

De domstolar som har yttrat sig pekar på att föredragningspromemorior aldrig eller så gott som aldrig upprättas i dessa domstolar och några remissinstanser menar att förslaget bygger på en missuppfattning av vad som gäller f. n. Ett annat argument anförs av JK. Han menar att det inte kan vara förenligt med domstolarnas utredningsskyldighet att låta parterna välja mellan om muntlig förhandling skall hållas eller om de skall få del av en föredragningspromemoria.

Utskottet anser att remissinstanserna anfört starkt vägande skäl mot sådan ordning som motionären förespråkar och utskottet avstyrker bifall till motion 307 i denna del.

#### *Utsändning av protokoll*

Motionen om utsändning av protokoll går ut på att det i förvaltningsprocesslagen skall föras in en regel om att inte bara beslut utan också protokoll skall tillställas parterna. Denna motion har inte remissbehandlats.

Enligt förvaltningsprocesslagen skall protokoll föras vid bl. a. muntlig förhandling (17 §). Någon bestämmelse om att parterna skall tillställas protokoll från förhandling i förvaltningsdomstol finns inte. Det finns inte heller någon sådan bestämmelse när det gäller de allmänna domstolarna.

Protokoll vid förvaltningsdomstol är enligt tryckfrihetsförordningen (1949: 105) allmänna handlingar. Var och en har i princip rätt att ta del av dem och har även rätt att mot fastställd avgift få en kopia eller avskrift (2 kap. 1 och 13 §§). I expeditionskungörelsen (1964: 618) föreskrivs att domstol skall tillställa part som begär det protokoll senast inom en vecka från begäran (17 och 19 §§). Beslut genom vilket domstolen avgör målet skall tillställas part genom handling som fullständigt återger bl. a. beslutet. Av beslutet skall framgå vilka skäl som har bestämt utgången (30 och 31 §§ förvaltningsprocesslagen).

Syftet med motionsförslaget är att parterna skall kunna kontrollera att domstolen rätt har uppfattat och återgivit vad de har anfört. Av domstolarnas beslut framgår vilka skäl som har bestämt utgången. Besluten till-

ställs parterna. Härigenom ges parterna möjlighet att få reda på hur domstolarna uppfattat vad de anfört i de avseenden som varit avgörande för domstolarnas ställningstagande. Härtill kommer att parterna på begäran alltid kan få del av protokollen. Utskottet anser därför att det inte finns något skäl att ha en sådan regel som motionären efterlyser och utskottet avstyrker bifall till motion 1505.

### *Omröstning i länsrätt*

Motionen m. m.

I motion 602 efterlyses ett klarläggande av vad som gäller vid lika röstetal i länsrätt.

När nämndemän deltar i länsrätt består rätten vanligen av en lagfaren domare och tre nämndemän. Några särskilda omröstningsregler finns inte för länsrätterna eller över huvud taget för de allmänna förvaltningsdomstolarna. I stället hänvisas i 26 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar till bestämmelserna om omröstning i hovrätt i 16 och 29 kap. RB. Omröstningsreglerna i dessa två kapitel skiljer sig åt bl. a. när det gäller vilken mening som vid lika röstetal skall bestämma utgången i målet. Reglerna i 16 kap. avser tvistemål. Vid lika röstetal i tvistemål är huvudregeln att ordföranden har utslagsröst (3 §). I 29 kap. behandlas omröstningen i brottmål. Vid lika röstetal i brottmål är huvudregeln att den lindrigaste meningen skall gälla (3 §).

Den nuvarande ordningen innebär alltså att utgången vid lika röstetal i länsrätt kan vara beroende av om domstolen tillämpar tvistemålsreglerna, som ger ordföranden utslagsröst, eller brottmålsreglerna, som innebär att den lindrigare meningen segrar.

Beslutet att beträffande omröstningen i bl. a. länsrätt hänvisa till RB föregicks av ingående överväganden. Enighet rådde om att ordföranden i princip borde ha utslagsröst (som enligt tvistemålsreglerna i RB) men att den lindrigaste meningen skulle bestämma utgången (som enligt brottmålsreglerna i RB) i vissa fall. Som exempel på när lindrigaste meningen skall gälla nämndes frågor om böter och utdömande av vite och disciplinmål. Lagrådet ansåg att det i lagen uttryckligen borde anges i vilka fall de olika reglerna skulle tillämpas. Departementschefen delade inte denna uppfattning men uttalade också att han inte ville utesluta att erfarenheterna från tillämpningen kunde komma att motivera en översyn i syfte att åstadkomma en mera preciserad reglering (prop. 1971: 14 s. 69 ff, s. 103 f, s. 109, prop. 1971: 30 s. 110, s. 673 f, s. 700).

I FRU:s uppdrag ingick att utreda om det går att göra en precisering av när de olika omröstningsreglerna skall tillämpas. FRU hann dock inte behandla den frågan (SOU 1983: 73 s. 31).

De flesta remissinstanserna anser att lagtexten bör preciseras. Endast JK avstyrker bifall till motionen.

Många remissinstanser pekar på att frågan på sistone har fått en större

aktualitet än tidigare. Fram till den 1 juli 1983 lät nämligen länsrätterna ofta fyra nämndemän ingå i rätten. Sannolikheten för lika röstetal var alltså mindre än nu. Flera remissinstanser uppger att det råder olika uppfattning bland domarna om vilka omröstningsregler som bör gälla särskilt i mål om skattetillegg. Vid länsrätten i Stockholms län har alla domare enats om att, med anledning av att det råder oklarhet i frågan, låta den mening som är lindrigast för den enskilde fälla utslaget i avvaktan på ett klagörande av lagstiftaren eller regeringsrätten. Så tillämpar också länsrätten i Östergötland lagstiftningen men anser samtidigt inte att det är självklart att det bör vara så.

### Utskottets bedömning

Utskottet gör följande bedömning.

Det har av remissbehandlingen framgått att det i rättstillämpningen råder oklarhet om vilken mening som bör bestämma utgången i vissa mål i länsrätt. Att det råder oklarhet i frågan vållar givetvis problem för domstolar och parter och det är uppenbarligen önskvärt att saken klarläggs, t. ex genom en lagändring. Utskottet anser därför att reglerna om omröstning i förvaltningsdomstolarna bör ses över. En sådan översyn bör snarast komma till stånd. Det får ankomma på regeringen att bestämma hur detta översynsarbete skall bedrivas.

Vad utskottet nu med anledning av motion 602 har anfört om en översyn av reglerna om omröstning i förvaltningsdomstolarna bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

### *Ersättning för rättegångskostnader*

#### Motionerna

I motionerna 1504, 2186, 1534 och 2755 förespråkas möjlighet för enskilda som vinner skattemål att få ersättning för sina rättegångskostnader. Motionerna 393 och 1526 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.

#### 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 andra regler. 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 *rättshjälplagen* (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 får 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).

#### Frågans tidigare behandling m. m.

Frågan om enskilda bör få ersättning för bl. a. sådana kostnader som kan uppstå i förvaltningsprocesser där staten är motpart diskuterades i anslutning till den rättshjälpsreform som trädde i kraft år 1973. Många av de remissinstanser som nu yttrat sig hänför sig till vad som uttalades då. Frågan behandlades särskilt ingående av utredningen om rättshjälp i förvaltningsärenden i betänkandet (SOU 1971: 76) Offentligt biträde och kostnadsersättning.

Utredningen ansåg att den grundläggande regeln måste vara att den enskilde skall stå för sina kostnader själv; det följde redan av medlemskapet i samhället. Principen om utredningsskyldigheten åberopades också för denna ståndpunkt. Av att förvaltningsmyndigheterna (och förvaltningsdomstolarna) har skyldighet att utreda målen följde enligt utredningen att det inte var möjligt att i förvaltningsprocessen betrakta den enskilde och det allmänna som två parter i en process där den förlorande regelmässigt skall ersätta den vinnande hans kostnader. – Utredningen ansåg dock att det fanns skäl att överväga om enskilda parter inte borde kunna få ersättning i vissa fall. Vad som avsågs var situationer då en enskild part fått betydande kostnader genom en myndighets handlande och omständigheterna var sådana att det skulle framstå som oskäligt att parten inte fick ersättning för kostnaderna. Efter en närmare analys av problemet kom utredningen fram till att man i sådana fall rörde sig inom eller på gränsen

till området för skadestånd. Vid denna tidpunkt förbereddes den nuvarande skadeståndslagstiftningen. Utredningen ansåg att resultatet av den lagstiftningen borde avvaktas och stannade för att inte lägga fram något förslag till ersättningsregel (s. 71 ff).

Utredningen utvecklade sin analys vidare beträffande vissa rättsområden, bl. a. skatteområdet. Utredningen ansåg att vissa skäl kunde tala för att ersättning av allmänna medel borde kunna utgå på skatteområdet även när direkta fel eller försummelser inte kunde läggas någon myndighet till last. Ett skäl var beskattningens ekonomiska betydelse för den enskilde. Ett annat skatteärendenas frekvens och ytterligare ett var den komplicerade lagstiftningen. Att kostnaderna i skatteärenden och skatteprocessen inte är avdragsgilla anfördes också. Utredningen stannade dock för att inte heller på skatteområdet föreslå någon ersättningsrätt (s. 198 ff).

När frågan senare behandlades i en proposition förklarade departementschefen att han delade utredningens uppfattning. I fråga om skattemål ville han inte bestrida att det i undantagsfall kunde finnas ett behov av särskilt stöd åt enskilda. Det gällde närmast sådana fall där ett skattemål förs genom instanserna i syfte att skapa prejudikat. I sådana kan ju den enskilde få kostnader som föranleds av ett allmänt intresse. Departementschefen ansåg dock att dessa problem inte var begränsade till förvaltningsrättskipningen. En lösning av frågorna borde därför övervägas i ett större sammanhang (prop. 1972: 132 s. 195 ff).

#### Remissyttranden

De flesta remissinstanserna anser att frågan bör utredas. Endast JK avstyrker bifall.

Några av remissinstanserna hänför sig till vad som uttalades om problemet i anslutning till rättshjälpsreformen i början på 1970-talet, och de argument som nu förs fram mot en ersättningsregel är i huvudsak desamma som åberopades då. JK anser att de fortfarande har bärkraft. Också sådana remissinstanser som har en mera positiv inställning till motionsyrkandena har funnit att motargumenten fortfarande gäller i viss utsträckning. Detta gäller RSV, kammarrätten i Göteborg och domareförbundet. Som argument mot förslaget pekar JK också på att rättshjälp har beviljats i mera invecklade taxeringsärenden eller när särskilda omständigheter har förelagat. Kammarrätten i Jönköping nämner också de möjligheter rättshjälpslagen ger, och kammarrätten anser att det behov av ökad ersättningsmöjlighet som enligt kammarrättens bedömning finns i första hand bör tillfredsställas inom ramen för den redan existerande rättshjälpslagstiftningen. JK pekar också på möjligheterna för enskilda näringsidkare att täcka sitt rättsskyddsbehov genom försäkring. Ekonomiska argument tas upp av några remissinstanser. JK menar att samhällets resurser i rådande statsfinansiella läge bör koncentreras till områden där behovet är större. Kammarrätten i Jönköping anför att det är en prioriteringsfråga om medel

som kan finnas tillgängliga bör användas för att domstolarna skall fungera med erforderlig snabbhet och effektivitet eller för att tillgodose vissa i och för sig berättigade krav på ersättning för rättegångskostnader.

De argument som förs fram för att införa en möjlighet att ge den enskilde kostnadsersättning går i många fall ut på att det finns eller kan finnas fall där det får betraktas som obilligt att den enskilde måste stå för sina kostnader själv. RSV är en remissinstans som uttalar sig i sådan riktning. Länsrätten i Östergötlands län uppger att länsrätten haft ett inte ringa antal mål där det framstår som djupt obilligt att den skattskyldige inte kunnat få sina kostnader ersatta. Några remissinstanser anlägger större perspektiv på problemet. Således tecknar kammarrätten i Göteborg en bild av utvecklingen under detta århundrade från ett samhälle med överhetsattityder till ett välfärdssamhälle. En rätt till ersättning för den enskilde skulle enligt kammarrätten ligga väl i linje med den utveckling som skett mot ett förbättrat rättsskydd för medborgarna och detta är kammarrättens övergripande argument för att frågan utreds på nytt. Domareförbundet anlägger liknande synpunkter på frågan och anför att den måste ses som en del av den mera övergripande frågan om den enskildes rättssäkerhet och hans ställning i tvister med myndigheter. Enligt domareförbundet talar rättssäkerhetssynpunkter med styrka för att den enskilde skall ha rätt till ersättning för sina kostnader.

Länsrätten i Stockholms län, som förespråkar att saken utreds, anser att det i vissa fall kan synas självklart att den enskilde bör vara berättigad åtminstone till ersättning för vissa kostnader. I andra fall framstår det enligt länsrätten som lika självklart att någon rätt till ersättning inte bör föreligga. Länsrätten anser att mycket talar för att frågorna bör lösas målområde för målområde.

#### Utskottets bedömning

Utskottet gör följande bedömning.

Frågan huruvida en enskild som vinner en förvaltningsprocess mot staten skall ha rätt till ersättning för sina kostnader eller inte har samband med andra frågor, bl. a. hur förvaltningsprocessen är utformad. En central princip i förvaltningsprocessen är att domstolarna har ansvaret för målens utredning.

Med en domstolsordning som bygger på denna princip är behovet av en ersättningsregel uppenbarligen ett annat än med en domstolsordning som bygger på principen att det är parterna själva som ansvarar för att målen blir utredda. Den senare gäller för tvistemål som behandlas i allmän domstol (utom för vissa familjemål). Det är angeläget att framhålla denna skillnad mellan förvaltningsdomstolar och allmänna domstolar. Härav följer nämligen att det inte finns skäl att utan vidare göra ersättningsreglerna lika för de olika slagen av processer.

Förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar ansågs när frågan diskute-

rades senast vara ett skäl mot att införa en regel om generell kostnadsersättning. Utskottet har stor förståelse för denna uppfattning. Att ha en ordning som medger kostnadsersättning och som samtidigt utgår från att domstolarna utreder målen kan ju knappast vara rationellt.

Åsikten att de enskilda medborgarna själva bör stå för vissa kostnader som uppkommer i kontakter med myndigheterna torde vara allmänt omfattad och kan, som det uttryckts tidigare, anses följa av medlemskapet i samhället. Ett exempel som har nämnts under remissbehandlingen är de kostnader för hjälp med att upprätta enklare självdeklarationer som kan uppkomma för dem som inte vill eller kan göra det själva. Om det inte finns några principiella skäl mot att låta var och en själv stå för sådana kostnader kan det förmodligen med fog hävdas att det inte heller finns något principiellt skäl mot att var och en själv får stå för kostnaderna i en okomplicerad process i länsrätten som har samband med deklarationen i fråga.

Av vad som nu har sagts framgår att utskottet ställer 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 redovisats tidigare är ett skäl för denna uppfattning principen om förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar. Det är dock 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. 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. När det gäller skattemålen vill utskottet erinra om skatteförenklingskommitténs arbete.

Vad utskottet nu med anledning av motionerna 393, 1504, 1526, 2186, 1534 och 2755 anført om utredning av behovet av möjligheter att ersätta enskilda för rättegångskostnader i förvaltningsprocesser bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

#### *Utskottets hemställan*

##### Utskottet hemställer

1. beträffande *avvisande av överflödig utredning*  
att riksdagen avslår motion 1983/84: 307 i denna del,
2. beträffande *åberopande av grunder*  
att riksdagen avslår motion 1983/84: 307 i denna del,
3. beträffande *muntliga förhandlingar*  
att riksdagen avslår motion 1983/84: 307 i denna del.

4. beträffande *rätt att ta del av föredragningspromemorior* att riksdagen avslår motion 1983/84: 307 i denna del,
5. beträffande *utsändning av protokoll* att riksdagen avslår motion 1983/84: 1505,
6. beträffande *omröstning i länsrätt* att riksdagen med anledning av motion 1983/84: 602 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
7. beträffande *ersättning för rättegångskostnader* att riksdagen med anledning av motionerna 1983/84: 393, 1983/84: 1504, 1983/84: 1526, 1983/84: 2186 och motion 1984/85: 1534 i denna del (yrkande 5) samt motion 1984/85: 2755 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Stockholm den 19 februari 1985

På justitieutskottets vägnar

LENNART BLOM

*Närvarande:* Lennart Blom (m), Lisa Mattson (s), Eric Jönsson (s), Karin Söder (c), Arne Nygren (s), Björn Körlof (m), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Helge Klöver (s), Gunilla André (c), Ulla-Britt Åbark (s), Sven Munke (m), Hans Petersson i Röstånga (fp), Hans Göran Franck (s), Inger Wickzén (m) och Göran Magnusson (s).

**Förslag till****Lag om ersättning för rättegångskostnad vid skatte- och avgiftsprocessen**

1 §. Denna lag är tillämplig vid besvär över fastställande av skatt, taxeringsvärde för fastighet, tull eller avgift enligt lagen (1908:128 s. 1) om bevillningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter, uppbördslagen (1953:272), taxeringslagen (1956:623), lagen (1958:295) om sjömansskatt, lagen (1959:92) om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning, lagen (1959:552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring, m. m., stämpelskattelagen (1964:308), lagen (1967:340) om prisreglering på jordbrukets område, lagen (1968:430) om mervärdeskatt, kupongskattelagen (1970:624), vägtrafikskattelagen (1973:601), lagen (1973:602) om särskild vägtrafikskatt, tullagen (1973:670), lagen (1974:226) om prisreglering på fiskets område.

2 §. Vinner enskild part skatte- eller avgiftsprocess gentemot den som har att föra det allmännas talan, äge rätten av allmänna medel tillerkänna honom ersättning för hans kostnad för ombud, biträde, för vittne eller sakkunnig eller eljest för bevisning i processen, så ock för andra utlägg, såvitt kostnaden skäligen varit påkallad för tillvaratagande av hans rätt, så ock för parts eller ställföreträdarens inställelse vid muntlig förhandling.

Ersättning för dylik inställelse av part eller ställföreträdare utgår i enlighet med vad som gäller för brott tilltalad, som åtnjuter rättshjälp.

3 §. Vinner enskild part och det allmänna ömsom, eller bifalles enskild parts yrkande allenast till viss del, må jämkad ersättning utgå. Är vad den enskilde tappat av allenast ringa betydelse, eller är den kostnad som kan anses falla på det som tappats ringa, må dock ojämkad ersättning utgå.

4 §. Finnes det allmännas talan ha väckts utan skäl, eller det allmännas anspråk till den del det av den enskilda parten bestrides uppenbart ogrundat, må utöver den i 2 § nämnda ersättningen jämväl av allmänna medel utgå ersättning för vad part eller ställföreträdare nedlagt i arbete och tidsspillan.

5 §. Vill part erhålla ersättning för kostnad enligt denna lag, skall han, innan handläggningen avslutas, framställa yrkande därom och uppgiva, vari kostnaden består. Gör han det ej, äge han ej därefter tala å den kostnad som uppkommit vid samma rätt.

6 §. Fullföljes mål från lägre rätt, skall rätten till ersättning bestämmas med hänsyn till rättegången i högre rätt.

Om kostnad i högre rätt i mål angående fråga, som dit fullföljts särskilt, äge vad som i denna lag stadgas om mål som väckts vid lägre rätt motsvarande tillämpning.

Återförvisas mål, skall frågan om kostnaden i den högre rätten prövas i samband med målet efter dess återupptagande.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985.

*Övergångsbestämmelse*

Ej må ersättning enligt denna lag utgå för rättegångskostnad med mindre den kan visas ha uppstått efter den 1 januari 1985.

## Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Motionerna m. m. ....	1
Remissbehandling .....	4
Förvaltningsrättslig lagstiftning m. m. ....	5
Allmänt om förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar m. m. ....	5
Gällande rätt m. m. ....	5
Remissyttranden .....	6
Ett JO-beslut .....	8
Avvisande av överflödigt utredning .....	8
Gällande rätt m. m. ....	8
Förvaltningslagen .....	9
Remissyttranden .....	9
Åberopande av grunder .....	11
Gällande rätt m. m. ....	11
Remissyttranden .....	12
Muntlig förhandling .....	13
Gällande rätt m. m. ....	13
Internationell konvention .....	14
Ett JO-beslut .....	14
Remissyttranden .....	15
Rätt att ta del av föredragningspromemorior .....	17
Gällande rätt m. m. ....	17
Remissyttranden .....	18
Utsändning av protokoll .....	20
Omröstning i länsrätt .....	20
Gällande rätt m. m. ....	20
Förarbeten m. m. ....	21
Remissyttranden .....	22
Ersättning för rättegångskostnader .....	24
Gällande rätt m. m. ....	24
Allmänt .....	24
Tvistemål .....	25
Brottmål .....	26
Rättshjälpslagen .....	26
Skadeståndslagen .....	27
Frågans tidigare behandling .....	27
Remissyttranden .....	29
Skatteförenklingskommittén .....	41
Utskottet .....	42
Inledning .....	42
Förvaltningsdomstolarnas utredningsskyldighet .....	43
Avvisande av överflödigt utredning .....	44
Motionen m. m. ....	44
Utskottets bedömning .....	44
Åberopande av grunder .....	45
Motionen m. m. ....	45
Utskottets bedömning .....	45
Muntlig förhandling .....	45
Motionen m. m. ....	45
Utskottets bedömning .....	46
Rätt att ta del av föredragningspromemorior .....	47

Utsändning av protokoll .....	47
Omröstning i länsrätt .....	48
Motionen m. m. ....	48
Utskottets bedömning .....	49
Ersättning för rättegångskostnader .....	49
Motionerna .....	49
Gällande rätt m. m. ....	49
Frågans tidigare behandling m. m. ....	50
Remissyttranden .....	51
Utskottets bedömning .....	52
Utskottets hemställan .....	53
Bilaga .....	55