



STORTINGET

Innst. 306 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:31 (2019–2020)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Michael Tetzschner om § 95 nytt tredje ledd (om at staten ikke skal kunne skatte- og avgiftsbelegge rettslige tjenester for saker som skal avgjøres av domstolene)

Til Stortinget

Sammendrag

Dokument 12:31 (2019–2020), grunnlovsforslag fremmet av Michael Tetzschner, gjelder Grunnloven § 95 nytt tredje ledd om at staten ikke skal kunne skatte- og avgiftsbelegge rettslige tjenester for saker som skal avgjøres av domstolene.

Forslagsstilleren mener man ved grunnlovsrevisjonen i 2014 ikke i tilstrekkelig grad overveide hensynet bak den opprinnelige bestemmelsen da man skrev den tidligere bestemmelsen i § 98, prinsippet om at staten ikke må avgiftsbelegge adgangen til retts hjelp, ut av Grunnloven.

Hensikten med forslaget er for det første at folk ikke skal måtte betale merverdiavgift som legges på rettsgebyrene. Men de skal heller ikke risikere å måtte betale merverdiavgift på advokatenes salærer når disse er betaling for tjenester advokatene utfører i forbindelse med arbeidet med rettsaker. En person som henvender seg til en advokat og ber om advokatens bistand for å fremme for eksempel et erstatningskrav, må betale advokaten et honorar som i dag medfører et tillegg på 25 pst. merverdiavgift.

Forslagsstilleren mener det ikke er rimelig at staten skal «tjene» på denne statlige virksomheten som rettspleien utgjør.

Før endringen i 2014 lød Grunnloven § 98:

«Med Sportler, som erlægges til Rettens Betjente, bør ingen Afgifter til Statskassen være forbundne.»

Bestemmelsen hadde da stått uforandret i Grunnloven siden den ble vedtatt i 1814.

Bestemmelsen hadde vært foreslått opphevet en rekke ganger, men Stortinget hadde vært tilbakeholdne med å vedta endringer. Dette kan ses i sammenheng med den til da gjeldende norske grunnlovsconservatismen som ga seg mange utslag, både i endringspraksis og tolkingstradisjon. Det var også et ønske om å bevare de historiske linjene tilbake til 1814 og bevare synlige bevis på Grunnlovens alder i Grunnloven.

Det Adler-Falsenske grunnlovsutkast hadde i § 152 en bestemmelse som lød slik:

«Da Retfærdigheden bør administreres uden Betaling, saa bør der, saasart muligt, skee Forslag til alle Rets-Sportlers Ophævelse.» (Riksforsamlingens Forhandlinger 3die Del, Grundlovsutkast, Kristiania 1916, s. 41)

Forbildet hadde Adler og Falsen sannsynligvis funnet i den franske forfatningen av 1791 tredje del (Titre III), kapittel (Chapitre) 5 «Du Pouvoir Judicaire», artikkel (Article) 2, som lød (Frede Castberg, Norges statsforfatning II, Oslo 1964, s. 281):

«La justice sera rendue gratuitement par des juges élus a temps par le peuple et institués par des lettres-patentes du roi qui ne purra les refuser.» (Les Constitutions de la France depuis 1789, Présentation par Jacques Godechot, Garniere-Flammarion, Paris 1979, s. 58)

Bestemmelsens forhistorie viser at den skulle fremme rettssikkerheten. Det var borgernes frihet og rett til en rimelig rettspleie som lå bak bestemmelsen. Dessuten bygget den på at staten ikke skulle profittere på rettspleien. Endringene i uttrykksmåten som skjedde under forberedelsen, må oppfattes som et forsøk på å uttrykke korrekt hva som skulle være meningen. Sportler var godtgjørelse for utførelsen av rettslige tjenester. Disse tjenestene ble utført av «rettens betjente». Etter datidens språkbruk hørte blant andre dommerne og prokuratorne (saksførerne og advokatene) til disse. Dette kom til uttrykk i den foran omtalte forordningen av 1788 om sportler.

Da sportelreglementet ble opphevet ved lov av 13. september 1850 § 231, inneholdt den nye loven bestemmelser først og fremst om sorenskrivernes rett til sportler, se lovens første avdeling (Samling af Love, Tractater som siden 1814 ere udkomne, Anden Deel, Christiania 1838, s. 172 flg.). Sorenskriverne sto nevnt først i loven, og snart skulle et annet inntrykk av bestemmelsen i § 98 festne seg. Bestemmelsen fikk navnet «sorenskriverparagrafen». Begrunnelsen for bestemmelsen ble etter hvert oppfattet som en beskyttelse av sorenskrivernes inntekter og med det også dommernes uavhengighet. Det er mulig at dette også var tanken bak bestemmelsen da den ble gitt, men det har neppe vært den primære begrunnelsen for regelen. Dens bakgrunn i den franske konstitusjon av 1790 og veien frem til dens endelige utforming i 17. mai-grunnloven viser klart at det var ønsket at staten ved sine skatter og avgifter ikke skulle fordyre rettspleien. I pakt med eidsvollsmennenes pragmatiske tilnærming til grunnlovgivningen fikk prinsippet om «fri rettspleie» en konkret og praktisk utforming. Denne skulle imidlertid snart føre til at bestemmelsen mistet sin praktiske betydning.

Da Stortinget opphevet bestemmelsen i 2014, var begrunnelsen at den bare hadde historisk interesse. Den ble satt i sammenheng med prinsippet om domstolenes selvstendige stilling og ble ansett unødvendig da dette prinsippet skulle komme klarere til uttrykk i en ny bestemmelse (Dokument nr. 16 (2011–2012) s. 118–119 og Innst. 186 S (2013–2014) s. 21).

At bestemmelsens prinsipielle og idémessige grunnlag også var at staten ikke skulle tjene på rettspleien, ble ikke problematisert under arbeidet med den anselige mengden av endringer som skulle skje til 2014-jubileet.

At advokattjenester i dag generelt er belagt med merverdiavgift, er tatt opp av Advokatforeningen, men det har ikke ført til noen endringer i avgiftslovgivningen. Sivilombudsmannen tok spørsmålet opp av eget tiltak, se Sivilombudsmannens årsmelding 2006 s. 30. Det betyr at advokattjenester generelt er pålagt en avgift på 25 pst. For den vanlige kvinne og mann vil et tillegg på 25 pst. til det som betales til advokaten, være en betydelig

økonomisk belastning. For advokaten, som kan trekke fra dette beløpet i sin virksomhet, betyr det kanskje ikke så mye. Det oppstår imidlertid også en urimelig ulikhet mellom klienter som kan trekke fra advokatutgifter, og dermed reduserer grunnlag for beskatning, og privatpersoner som betaler avgiften av allerede beskattede midler for å få fremmet sin sak på betryggende vis.

Nå som den gamle bestemmelsen om sportler er opphevet, er det fortsatt et spørsmål om ikke en avgiftsfri tilgang til rettspleien er en del av Grunnlovens «ånd og prinsipper», jf. Grunnloven § 121. Paragraf 98 hadde som nevnt sitt forbilde i den franske forfatningen av 1791, og etter denne skulle rettspleien være gratis. I dag heter det i Grunnloven § 95:

«Enhver har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid. Rettergangen skal være rettferdig og offentlig.»

Det er etter forslagsstillers mening ikke «rettferdig og rimelig» at staten legger en skatt på 25 pst. på den alminnelige kvinne og mann skal betale til sin advokat i en tvist som behandles av domstolene. Dette betyr at staten nå nettopp tjener på rettspleien og dermed gjør det tyngre og vanskeligere for den vanlige borger å få adgang til domstolene.

Forslagsstilleren fremmer følgende forslag:

«§ 95 nytt tredje ledd skal lyde:

Staten kan ikke legge skatter eller avgifter på rettslig arbeid som utføres i forbindelse med saker som behandles av domstolene.

–

Staten kan ikke legge skatter eller avgifter på rettsleg arbeid knytt til saker som skal avgjerast av domstolene.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Lubna Boby Jaffery og Bente Irene Aaland, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Grunde Almeland, viser til forslaget, som er ment som en reintroduksjon av en bestemmelse som ble skrevet ut av Grunnloven i grunnlovsrevisjonen i 2014. Den gamle § 98 hadde stått uforandret siden 1814 da den ble skrevet ut. Det antas at den opprinnelige bestemmelsen var inspirert av den franske grunnloven av 1790 og var ment å sikre at det offentlige ikke begrenset borgernes rettssikkerhet ved å avgiftsbelegge rettskostnader. Slik

sett kan bestemmelsen ha sitt opphav i en bredere tolkning av prinsippet om likhet for loven.

Komiteen merker seg at forslagsstiller mener at bestemmelsen bør reintroduseres, blant annet med henvisning til at privatpersoner og andre som ikke kan trekke fra beløpet i sin virksomhet, må betale avgiften av allerede beskattede midler for å få fremmet sin sak. Dette kan føre til ulik rettssikkerhet for forskjellige aktører.

Komiteen merker seg også argumentet om at det offentlige ikke skal tjene penger på folks tilgang til rettspleie.

Komiteen viser til at det i Menneskerettighetsutvalgets (Lønning-utvalget) utredning om en begrenset revisjon av Grunnloven, som ble levert i 2011, ble foreslått at bestemmelsen skulle oppheves som én av flere gamle og utdaterte paragrafer. Utvalget bemerket at utviklingen i samfunnet de siste to hundre årene hadde løpt fra flere av grunnlovsbestemmelsene fra 1814, og blant dem var § 98, som ikke hadde noen «rettslig, politisk eller symbolsk betydning i dag». Komiteen viser til at utvalget påpekte at selv om det generelle prinsippet om at domstolene skal være uavhengig av de øvrige statsmaktene, kunne utledes av paragrafen, var det likevel ikke nødvendig å beholde den for å sikre dette prin-

sippet grunnlovsvern. Utvalget mente at prinsippet uansett var innfortolket i andre paragrafer.

Komiteen tar ikke stilling til realiteten i forslaget som vel er å fjerne merverdiavgift på advokattjenester i forbindelse med rettsaker. Komiteen mener at det uansett ikke hører hjemme i Grunnloven, men heller eventuelt i merverdiavgiftsloven. Dersom en mener at det kun skal være avgiftsfritak for spesielle rettstvister, kan det også fremmes forslag om det for eksempel i bestemmelsene om fri rettshjelpsordningen.

Komiteen anbefaler derfor at forslaget ikke bifalles.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til grunnlovsforslaget og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 12:31 (2019–2020) – Grunnlovsforslag fra Michael Tetzschner om § 95 nytt tredje ledd (om at staten ikke skal kunne skatte- og avgiftsbelegge rettslige tjenester for saker som skal avgjøres av domstolene) – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 25. april 2023

Peter Frølich

leder

Carl I. Hagen

ordfører

