



STORTINGET

Innst. 289 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:36 (2015–2016)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Michael Tetzschner, Svein Flåtten, Bente Stein Mathisen og Nils Aage Jegstad 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 12:36 (2015–2016), fremmet av Michael Tetzschner, Svein Flåtten, Bente Stein Mathisen og Nils Aage Jegstad, gjelder § 95 nytt tredje ledd om at staten ikke skal kunne skatte- og avgiftsbelegge rettslige tjenester for saker som skal avgjøres av domstolene.

Forslagsstillerne mener at 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 måtte avgiftsbelegge adgangen til rettshjelp, 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 av 25 pst. merverdiavgift.

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

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 grunnlovskonservatismen, 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 grunnlovskast 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.»¹

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:²

«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.»³

1. Riksforsamlingens Forhandlinger 3die Del, Grundlovskast, Kristiania 1916, s. 41.
2. Frede Castberg, Norges statsforfatning II, Oslo 1964, s. 281.
3. 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 profitere 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 1830 § 231, inneholdt den nye loven bestemmelser først og fremst om sorenskrivernes rett til sportler, se lovens første avdeling.¹ 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. Forslagsstillerne viser til at det er mulig at dette også var tanken bak bestemmelsen da den ble gitt, men det har ifølge forslagsstillerne 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 ifølge forslagsstillerne 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.²

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.³ 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 forslagsstillerne mening ikke «rettferdig og rimelig» at staten legger en skatt på 25 pst. på det 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.

Forslagsstillerne fremmer på bakgrunn av ovenstående resonnementer 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 rettslig arbeid knytt til saker som skal avgjerast av domstolene.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Hanne Dyveke Søttar, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, og uavhengig representant Ulf Leirstein, viser til at forslaget går ut på at staten ikke skal kunne skatte- og avgiftsbelegge rettslige tjenester som er til behandling i domstolene.

1. Samling af Love, Tractater som siden 1814 ere udkomne, Anden Deel, Christiania 1838, s. 172 flg.

2. Dokument nr. 16 (2011–2012) s. 118–119 og Innst. 186 S (2013–2014) s. 21

3. Sivilombudsmannen tok spørsmålet opp av eget tiltak, se Ombudsmannens årsmelding 2006 s. 30.

Begrunnelsen for forslaget er at rimelig rettspleie vil fremme rettssikkerheten, og at staten derfor ikke bør profitere på domstolene.

Konkret foreslås det for det første at folk ikke skal måtte betale merverdiavgift som legges på rettsgebyrene, og dernest at de heller ikke skal risikere å måtte betale merverdiavgift på advokatenes salærer når disse er betaling for tjenester advokatene utfører i forbindelse med arbeidet med rettssaker.

Komiteen viser til at sportelbestemmelsen i den gamle Grunnloven § 98 i praksis ble opphevet ved lovendringen av Sportelreglementet i 1830. Grunnloven § 98 hadde dermed i praksis kun en historisk interesse da den ble opphevet i 2014.

Komiteen viser til at advokattjenester generelt er omfattet av merverdiavgiftsloven, og mener at eventuelle endringer i regelverket bør reguleres i merverdiavgiftsloven på vanlig måte. Grunnloven bør beholdes

de mer prinsipielle sider og ikke regulere detaljer knyttet til enkelte skatte- og avgiftstyper.

Komiteen vil derfor foreslå at forslag til § 95 nytt tredje ledd ikke bifalles.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 12:36 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Michael Tetzschner, Svein Flåtten, Bente Stein Mathisen og Nils Aage Jegstad 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 21. mai 2019

Dag Terje Andersen

leder

Ulf Leirstein

ordfører

