

Nr 34

Utlåtande i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 30 maj 1952 (nr 317) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal, dels ock i ämnet väckta motioner.

Genom en den 25 mars 1955 dagtecknad, till lagutskott hänvisad proposition, nr 167, vilken behandlats av första lagutskottet, har Kungl. Maj:t under åberopande av propositionen bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll föreslagit riksdagen att antaga följande vid propositionen fogade förslag till

L a g

angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 30 maj 1952 (nr 317) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal

Härigenom förordnas, att 1 § lagen den 30 maj 1952 om tillfällig ökning av regeringsrådets antal skall erhålla följande ändrade lydelse.

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

1 §.

Kungl. Maj:ts regeringsrätt skall till och med *den 30 september 1955* eller, om särskilda förhållanden föranleda därtill, den tidigare dag som Kungl. Maj:t bestämmer utgöras av tretton regeringsråd. Därefter skall antalet regeringsråd, i den mån så till följd av inträffade ledigheter kan ske, nedbringas till sju. En av regeringsrättens lagfarna ledamöter skall, enligt vad därom är särskilt stadgat, tjänstgöra i lagrådet.

Kungl. Maj:ts regeringsrätt skall till och med *den 30 september 1958* eller, om särskilda förhållanden föranleda därtill, den tidigare dag som Kungl. Maj:t bestämmer utgöras av tretton regeringsråd. Därefter skall antalet regeringsråd, i den mån så till följd av inträffade ledigheter kan ske, nedbringas till sju. En av regeringsrättens lagfarna ledamöter skall, enligt vad därom är särskilt stadgat, tjänstgöra i lagrådet.

I samband med propositionen har utskottet till behandling förehaft två i anledning av densamma inom riksdagen väckta likalydande motioner, nämligen nr 512 i första kammaren av herr *Alexanderson m. fl.* samt nr 632 i andra kammaren av herrar *Strandh* och *Sjölin*.

Motionärernas hemställan återgives i det följande.

Beträffande de skäl, som ligger till grund för det i propositionen framlagda förslaget, ävensom i fråga om motiveringen för motionärernas yrkande, får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas här nedan, hänvisa till propositionen och motionerna.

Regeringsrättens organisation

Enligt 1 § lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt skall regeringsrätten utgöras av sju regeringsråd, av vilka dock en tjänstgör i lagrådet. Genom särskild lag den 29 mars 1946 om tillfällig ökning av regeringsrådets antal bestämdes emellertid, att regeringsrätten från och med den 1 oktober samma år skulle provisoriskt förstärkas, så att den kom att bestå av tio regeringsråd. Syftet härmed var att möjliggöra en avarbetning av då föreliggande balans av oavgjorda mål. När en sådan avarbetning beräknades kunna genomföras på jämförelsevis kort tid, föreskrevs i 1 § av lagen att den tillfälliga ökningen skulle bestå till och med den 30 september 1949 eller, om särskilda förhållanden föranledde därtill, den tidigare dag som Kungl. Maj:t bestämde. Därefter skulle, i den mån så kunde ske, till följd av inträffade ledigheter, antalet regeringsråd åter minskas till sju.

Emellertid blev utvecklingen mindre gynnsam än man beräknade, när utökningen av antalet regeringsråd genomfördes. Tillströmningen av mål blev fortfarande mycket kraftig. Och därav kom en allt större andel att utgöras av vidlyftiga mål med invecklad karaktär. Härigenom minskade målavverkningen, räknat i antalet mål, och balansen ökade ytterligare. Med anledning därav bestämdes genom lag den 25 februari 1949 att utökningen av regeringsrådets antal till tio skulle bestå till och med den 30 september 1952 eller den tidigare dag som Kungl. Maj:t bestämde.

Trots förstärkningen av regeringsrätten fortfor balansen av oavgjorda mål att öka. I motioner vid 1951 års riksdag väcktes fråga om en ytterligare, tillfällig förstärkning av regeringsrätten. Första lagutskottet anförde i sitt i anledning av motionerna avgivna utlåtande, nr 11, att enligt utskottets mening starka skäl talade för en ytterligare förstärkning av regeringsrätten. Det syntes därvid utskottet ligga närmast till hands att tänka sig en utökning med tre ledamöter. Frågan om förstärkningens omfattning och varaktighet krävde emellertid närmare övervägande, och utskottet kunde därför icke förorda att riksdagen omedelbart genomförde en lagändring. Utskottet hemställde att riksdagen måtte besluta skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan att förslag snarast måtte framläggas för riksdagen till erforderlig utökning av regeringsrådets antal så att den alltför stora balansen av oavgjorda mål i regeringsrätten kunde inom skälig tid nedbringas till normal storlek. Riksdagen biföll utskottets hemställan (skrivelse nr 74).

I proposition nr 27 till 1952 års riksdag föreslogs en ytterligare förstärkning av regeringsrätten. Föredragande departementschefen uttalade i propositionen att han inför det synnerligen otillfredsställande arbetsläge som

förelåg avsåg att låta närmare utreda frågan om möjligheterna att på olika sätt minska tillströmningen av mål till regeringsrätten. I avvaktan på resultatet av denna utredning ansåg departementschefen att någon större utökning av regeringsrådets antal knappast borde komma i fråga och han föreslog därför att förstärkningen skulle begränsas till en ledamot. I enlighet härmed framlades för riksdagen ett förslag till en ny lag om tillfällig ökning av regeringsrådets antal, avsedd att ersätta 1946 års lag. Lagförslaget innebar att regeringsrätten skulle till och med den 30 september 1955 eller, om särskilda förhållanden föranledde därtill, den tidigare dag som Kungl. Maj:t bestämde, utgöras av elva regeringsråd. I anledning av propositionen väcktes en motion (I: 366), i vilken hemställdes att riksdagen måtte för sin del besluta sådan ändring av den föreslagna lagen, att regeringsrådets antal bestämdes till tretton. Riksdagen fann med hänsyn till den i regeringsrätten föreliggande balansen det icke vara tillräckligt med den förstärkning som föreslagits i propositionen utan biföll för sin del det yrkande som framförts i motionen (se första lagutskottets utlåtande nr 9 och memorial nr 16 samt riksdagens skrivelse nr 195). I överensstämmelse med riksdagens beslut utfärdades den nu gällande lagen den 30 maj 1952 om tillfällig ökning av regeringsrådets antal. I samband därmed upphävdes 1946 års lag.

Utvecklingen av regeringsrättens arbetsbörda m. m.

I fråga om förhållandena för tiden från och med år 1933 — vilket år en år 1928 beslutad tillfällig utökning av regeringsrätten med fyra ledamöter slutgiltigt avvecklades — lämnas uti en i propositionen intagen tabell uppgifter rörande antalet inkomna, avgjorda och balanserade mål. Eftersom skattemålen utgör den ojämförligt största gruppen av mål i regeringsrätten, lämnas i en annan tabell vissa uppgifter rörande förhållandena inom kamrarrätten under tiden från och med år 1939.

Av uppgifterna i förstnämnda tabell framgår, att antalet till regeringsrätten inkomna mål länge, åren 1944—51, i stort sett höll sig omkring 3 000. Därefter inträdde en stegring till 3 900 år 1953 och någon nedgång till 3 600 år 1954. Antalet årligen avgjorda mål utgjorde under tiden 1947—52, då regeringsrätten hade tio ledamöter, 2 600 å 2 700. Sedan i enlighet med 1952 års lagstiftning ytterligare tre ledamöter tillkommit, steg antalet avgjorda mål de båda följande åren till 3 400 resp. 3 700. Balansen av mål rörde sig åren 1935—43 omkring 1 000 men har sedan dess ökat stadigt till nära 6 100 vid utgången av år 1953. Först under 1954 har ökningen avstannat, och balansen utgjorde vid årets utgång något över 6 000.

Med hänsyn till den stora roll, som mål från finansdepartementet spelar för arbetsbelastningen, har man undersökt dem särskilt. Antalet inkomna finansmål uppgick under åren 1949—52 till 1 800 å 2 000, steg 1953 till över 2 400 men föll 1954 åter tillbaka till 2 000. Antalet årligen avgjorda mål ut-

gjorde under den förstnämnda perioden ca 1 400 och ökades efter domstolens senaste utvidgning till närmare 2 000 år 1953 och över 2 100 året därpå. Balansens ökning hänför sig huvudsakligen till finansmålen. Det högsta antal dylika mål, som balanserats vid ett årsskifte, var 5 581 den 31 december 1953; ett år senare hade antalet sjunkit till 5 426.

Departementschefen

Vid remissen till lagrådet har föredragande departementschefen, *statsrådet Zetterberg*, anfört bl. a. följande:

»Beträffande andra mål än finansmål är balansen icke större än som är normalt i arbete på olika stadier; frågan om eftersläpning i arbetet hänför sig därför helt till finansmålen.

Den balans som föreligger i fråga om finansmålen är, såsom framgår av det anförda, högst betydande. Allvarliga olägenheter är förknippade härmed, såväl för de enskilda som för det allmänna. En del av dessa olägenheter, närmast sådana av ekonomisk natur, har uppmärksammats av riksdagens revisorer i deras berättelse till innevarande års riksdag (se berättelsen s. 167—173).

För att komma till rätta med det otillfredsställande arbetsläget i regeringsrätten är det naturligtvis tänkbart att ytterligare öka antalet ledamöter. Såsom framgår av det förut anförda har emellertid ledamotsantalet nästan fördubblats från år 1946, och det kan anföras vissa betänkligheter mot en ytterligare ökning av ledamotsantalet. Det kan därför vara lämpligare att söka någon annan utväg för att bemästra situationen. Olika möjligheter kan här tänkas ifrågakomma. Närmast till hands ligger måhända att genom något slags begränsning av fullföljdrätten minska måltillströmningen. I propositionen nr 27 till 1952 års riksdag uttalade jag, att jag avsåg att låta närmare utreda denna fråga. I enlighet härmed har jag låtit göra en undersökning av möjligheterna att begränsa fullföljden av mål till regeringsrätten. Resultatet av denna undersökning, som verkstälts av kanslirådet Harry Sterner, har framlagts i en den 5 juni 1952 dagtecknad promemoria. Denna har sedermera överlämnats till regeringsrätten, vars ledamöter yttrat sig över promemorian.

Genom den undersökning som sålunda verkstälts har framkommit olika uppslag till åtgärder ägnade att begränsa måltillströmningen. Dessa uppslag måste emellertid ytterligare prövas och genomarbetas, innan slutlig ställning kan tagas till lämpligheten av de ifrågasatta åtgärderna. Eftersom den onormala arbetsbalansen, såsom nyss framhållits, hänför sig enbart till finansmålen, bör den fortsatta utredningen närmast ankomma på finansdepartementet. Enligt vad jag inhämtat avser chefen för finansdepartementet att inom kort utverka bemyndigande att igångsätta denna utredning. I avbidan på resultatet av utredningen vill jag förordna, att den förstärkning av rege-

ringsrätten, som enligt 1952 års lag gäller till och med den 30 september 1955, skall fortfara att gälla under ytterligare tre år till och med den 30 september 1958.»

Lagrådet

Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran.

Motionerna

Motionärerna finner det anmärkningsvärt att, då den i propositionen omdömda promemorian färdigställts redan i juni 1952, ärendet icke behandlats i sådan ordning att förslag nu kunnat framläggas. Det borde enligt motionärernas mening redan 1952 ha stått klart, att icke ens den av riksdagen beslutade större ökningen av regeringsrådets antal kunde möjliggöra någon snabb avarbetning av balansen.

Motionärerna anför vidare:

I den nu rådande situationen anse vi oss icke kunna föreslå någon annan omedelbar åtgärd än att, på sätt i propositionen föreslås, den tillfälliga förstärkningen av regeringsrätten förlänges. Det synes för övrigt sannolikt, att denna tillfälliga förstärkning kommer att visa sig behövlig även för framtiden. En ytterligare ökning av regeringsrådets antal synes emellertid om möjligt böra undvikas. Först bör undersökas, om icke andra åtgärder kunna tänkas, som antingen minska tillströmningen av mål på något sätt (t. ex. genom åtgärder för en mera kvalificerad prövning av skattemålen i de lägre instanserna) eller ock genom ändring i handläggningssättet, ökning av fördragningskapaciteten eller på annat sätt höja antalet av regeringsrätten avgjorda mål. Olika uppslag till åtgärder torde ha framkommit och böra noggrant övervägas. Mot bakgrunden av den behandling, som ägnats åt det ifrågavarande spörsmålet sedan år 1952, finna vi det påkallat, att riksdagen hos Kungl. Maj:t framhåller angelägenheten av att utredningen av denna fråga snarast möjligt slutföres.

Motionerna utmynnar i en hemställan, »att riksdagen i samband med behandlingen av Kungl. Maj:ts förslag i propositionen nr 167 måtte hos Kungl. Maj:t hemställa, att den i propositionen bebådade utredningen handläggas med största möjliga skyndsamhet så att de förslag, vartill utredningen kan föranleda, måtte om möjligt kunna föreläggas redan nästkommande års riksdag».

Utskottet

Balansen av oavgjorda mål i regeringsrätten har länge utgjort ett allvarligt problem. De åtgärder som under senare år vidtagits i syfte att nedbringa balansen har främst bestått i att tillfälligt öka antalet ledamöter i regeringsrätten. De förstärkningar av denna som genomförts — antalet i rätten tjänstgörande regeringsråd har sedan 1946 fördubblats — har vis-

serligen medfört en ökad målavverkning men de har på grund av den starka måltillströmningen hittills icke lett till någon minskning av antalet oavgjorda mål. Balansen, som tvärtom ända fram till förra året fortsatte att stiga, är därför för närvarande högst betydande. Såsom framgår av den föregående redogörelsen är det huvudsakligen finansmålen, av vilka det övervägande antalet avser skattefrågor, som släpar efter, medan någon onormal balans däremot icke kan sägas föreligga beträffande andra slag av mål. Den stora balansen beträffande beskattningsmålen medför att avgörandena i dessa dröjer avsevärd tid; enligt uppgift förflyter för närvarande i allmänhet omkring tre år från dagen för kammarrättens utslag, innan utslag meddelas i regeringsrätten. Att detta tillstånd innebär allvarliga olägenheter såväl för det allmänna som för de enskilda är uppenbart.

Någon anledning att räkna med att antalet till regeringsrätten fullföljda besvärsmål framdeles kommer att nedgå torde icke föreligga. Tvärtom synes det av flera orsaker befogat att antaga, att måltillströmningen ytterligare kommer att öka. Med hänsyn härtill står det enligt utskottets mening klart att man icke längre kan nöja sig med provisoriska åtgärder för att komma till rätta med arbetsbalansen i regeringsrätten utan att man måste inrikta sig på att söka finna någon mera varaktig lösning av problemet.

Departementschefen framhåller i propositionen, att det naturligtvis är tänkbart att ytterligare öka antalet ledamöter i regeringsrätten, men tillfogar, att det kan anföras vissa betänkligheter mot en ytterligare ökning av ledamotsantalet. Utskottet delar denna uppfattning och anser därför, att man i varje fall i första hand bör söka andra utvägar för att bemästra situationen. Det ligger då närmast till hands att genom någon form av fullföljdsbegränsning minska måltillströmningen. Eftersom den egentliga arbetsbalansen huvudsakligen utgöres av beskattningsmål, är det naturligt att man därvid i främsta rummet inriktar sig på dessa mål. Den i propositionen bebådade utredningen kommer också att avse möjligheterna att införa fullföljdsbegränsning i beskattningsmålen.

Frågan om en begränsning av rätten att till regeringsrätten fullfölja talan i beskattningsmål har flerfaldiga gånger varit under bedömande. Förslag att göra kammarrätten till sista instans i samtliga dessa mål har sålunda gång efter annan diskuterats men vid varje tillfälle avvisats bl. a. av det skälet att kammarrätten med hänsyn till prövningsnämndernas organisation i realiteten är första domstolsinstans i skattemål. Även flera andra utvägar har undersökts. Man har sålunda övervägt bl. a. att införa fullföljdsavgift eller stämpelavgift, att låta rätten till fullföljd bli beroende av skattebeloppets storlek och att inskränka klagorätten i sådana fall, där prövningsnämnden och kammarrätten varit fullt ense i sina beslut. Även dessa uppslag har förkastats, och utskottet finner det också tydligt att varje försök att genom dylika generella regler avskära vissa målgrupper från fullföljdsrätt måste väcka betänkligheter.

Emellertid kan det ur rättssäkerhetssynpunkt icke anses påkallat att skattebesvär under alla förhållanden skall få fullföljas till regeringsrätten, utan

en viss sovring bland målen bör enligt utskottets mening kunna ske. Utan tvivel fullföljes till regeringsrätten ett icke obetydligt antal beskattningsmål, som är av den beskaffenhet att det redan från början står klart att någon ändring i kammarrättens utslag icke kan ifrågakomma. Det skulle obestriddligen vara till fördel om man kunde, utan eftersättande av rimliga rätts-säkerhetskrav, avskära dylika mål från fullföljdsrätt. Vid den i propositionen omförmälda undersökningen har också framkommit ett uppslag som härutinnan synes kunna erbjuda en framkomlig väg. Detta uppslag går ut på att fullföljdsrätten skall göras beroende av tillstånd i varje särskilt fall efter förebild av rättegångsbalkens regler om prövningstillstånd. Genom en reform av detta slag är det möjligt att man, även med beaktande av den tid som måste åtgå för behandlingen av ansökningar om prövningstillstånd, kan vinna en viss arbetslättnad för regeringsrätten samtidigt som bestämmelserna torde kunna utformas på sådant sätt att de icke behöver ge anledning till några befogade invändningar ur rättssäkerhetssynpunkt.

I de i ämnet väckta motionerna föreslås, att riksdagen måtte hemställa att den bebådade utredningen skall verkställas med största möjliga skyndsamhet, så att de förslag, vartill utredningen kan föranleda, om möjligt skall kunna föreläggas 1956 års riksdag. Av propositionen framgår emellertid, att utredningen kommer att igångsättas inom kort, och det torde kunna förutsättas att den kommer att bedrivas skyndsamt samt att förslag i ämnet kommer att framläggas för riksdagen så snart omständigheterna det medger. Någon särskild framställning härom från riksdagens sida synes alltså icke påkallad, och utskottet finner därför ej skäl tillstyrka motionärernas yrkande.

Även om det visar sig möjligt att genom en fullföljdsbegränsning enligt ovan antydda linjer verkställa en viss sovring av de mål, som får bringas under regeringsrättens prövning, är det enligt utskottets mening ingalunda säkert att den lättnad i regeringsrättens arbetsbörda, som härigenom uppstår, blir av sådan betydelse, att man icke blir nödsakad att vidtaga också andra åtgärder för att på längre sikt kunna bemästra arbetsläget i regeringsrätten. Motionärerna har — utan att närmare utveckla sina synpunkter — framkastat vissa uppslag till dylika åtgärder. De har sålunda ifrågasatt om det icke skulle vara möjligt att antingen på något sätt minska måltillströmningen, t. ex. genom åtgärder för en mera kvalificerad prövning av skattemålen i de lägre instanserna, eller ock att genom ändring i handläggningssättet, ökning av föredragningskapaciteten eller på annat sätt öka målavverkningen i regeringsrätten.

Såsom motionärerna anfört synes en mera kvalificerad prövning av skattemålen i de lägre instanserna kunna medföra en viss minskning av antalet till regeringsrätten fullföljda besvär, och utskottet får i detta sammanhang erinra om att en reform av beskattningsmyndigheterna för närvarande är under övervägande. Vidare skulle det naturligtvis vara tänkbart att öka regeringsrättens arbetsprodukt genom att föreskriva, att regeringsrätten skall vara domför med lägre antal ledamöter än för närvarande. Denna utväg sy-

nes dock icke böra väljas, och den har också tidigare avvisats av statsmakterna. Ej heller synes det kunna ifrågasättas att genom ökning av föredragningstiden eller genom andra liknande åtgärder kräva en större målavverkning.

Såsom motionärerna antyder har emellertid även andra uppslag framkommit. Sålunda har riksdagens revisorer i sin till innevarande års riksdag avgivna berättelse tagit upp frågan om arbetsbalansen i regeringsrätten och därvid framfört förslag om att inrätta en särskild högsta domstol för skattemålen eller, i andra hand, att låta en särskild avdelning av regeringsrätten behandla enbart dessa mål. Det förstnämnda förslaget har sedermera även upptagits i motionen I: 115 vid innevarande riksdag. Beträffande de nu berörda uppslagen ankommer det dock icke på detta utskott att göra något uttalande, då såväl revisorernas berättelse som nämnda motion är under behandling i andra utskott.

Oavsett vilka åtgärder man vill vidtaga för att på längre sikt komma till rätta med arbetsbalansen i regeringsrätten är det uppenbart att de måste föregås av ett tämligen omfattande utredningsarbete. Då några omedelbara resultat alltså icke står att vinna, bör regeringsrätten ännu en tid framåt bibehållas vid nuvarande ledamotsantal. Utskottet tillstyrker därför det i propositionen framlagda förslaget att den år 1952 genomförda förstärkningen av regeringsrätten skall fortfara att gälla ytterligare tre år.

Under återopande av det anförda får utskottet hemställa,

A) att förevarande proposition, nr 167, måtte av riksdagen bifallas;

B) att motionerna I: 512 och II: 632, i den mån de icke besvarats genom vad utskottet ovan anført, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 5 maj 1955

På första lagutskottets vägnar:

EMIL AHLKVIST

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Branting, Björnberg, fru Gärde Widemar, herr John Wiktor Jonsson, fru Wallentheim*, herrar Theodor Johansson och Ollén*;

från andra kammaren: herr Landgren, fröken Öberg*, herrar Gezelius, Gustafsson i Borås, Johansson i Norrfors och Hedqvist*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av fru Gärde Widemar.