

## Nr 10

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändrad lydelse av § 22 mom. 2 regeringsformen.*

Till konstitutionsutskottet ha båda kamrarna den 8 februari 1956 hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 51, däri Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över justitiedepartementens ärenden för den 13 januari 1956, till riksdagens prövning framlagt nedan intagna förslag till ändrad lydelse av § 22 mom. 2 regeringsformen.

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till det vid propositionen fogade utdraget av statsrådsprotokollet.

Regeringsrätten är rikets högsta administrativa domstol. Den skall enligt § 18 regeringsformen bestå av minst sju ledamöter, som kallas regeringsråd. Dessas antal har upprepade gånger provisoriskt utökats, senast genom lag den 23 mars 1956 till sexton från och med den 1 oktober 1956.

Flertalet av de till regeringsrätten hörande målen äro taxeringsmål, som gälla beskattning enligt kommunalskattelagen samt förordningarna om statlig inkomstskatt och förmögenhetsskatt. Taxering äger — med vissa undantag — rum i taxeringsnämnder såsom första och prövningsnämnder såsom andra instans. Från prövningsnämnderna kan talan fullföljas till kammarrätten och därifrån till regeringsrätten.

Även vissa andra administrativa mål än taxeringsmålen komma till regeringsrätten efter att ha avgjorts av kammarrätten. Åtskilliga av regeringsrättens mål ha emellertid fullföljts från andra instanser, främst överståthållarämbetet och länsstyrelserna men även centrala ämbetsverk, domkapitel och andra organ.

Sedan början av 1940-talet har tillströmningen av mål till regeringsrätten ökat väsentligt. År 1940 inkommo 1 888 mål. Motsvarande siffra för sistförflutna år är 3 865. Balansen av oavgjorda mål har likaledes ökat kraftigt, trots de ovan nämnda provisoriska förstärkningarna av domstolen. Från 792 mål vid utgången av år 1940 har balansen stigit till 6 102 mål vid utgången av år 1955. Denna balans hänför sig i främsta rummet till taxeringsmålen. I fråga om andra grupper av mål föreligger i stort sett icke större balans än som kan anses normal med hänsyn till arbetets gång.

Anhopningen av oavgjorda taxeringsmål medför, att för närvarande i genomsnitt omkring tre år förflyta från dagen för kammarrättens utslag till

dess målet hinner avgöras i regeringsrätten. Också i kammarrätten finnes en arbetsbalans, som uppgår till mer än ett års arbetseffekt. Denna eftersläpning i arbetet medför stora olägenheter för de skattskyldiga, som få vänta många år på besked i sina taxeringsangelägenheter och som under tiden ofta måste ligga ute med stora skattebelopp. Eftersläpningen medför även ekonomiska olägenheter för det allmänna i form av ränteutgifter och ränteförluster, vartill kommer, att det för taxeringsarbetet i dess helhet är till allvarlig nackdel, att regeringsrättens utslag komma så sent.

Sedan åtskillig tid tillbaka har frågan om att minska regeringsrättens arbetsbörda genom någon form av fullföljdsbegränsning, främst i skattemål, varit föremål för diskussion. Redan 1904 — alltså före regeringsrättens tillkomst — framkastades tanken att göra kammarrätten till sista instans i alla beskattningsmål. Kammarrätten ställde sig emellertid bestämt avvisande och åberopade därvid bristerna i taxeringsförfarandet. När frågan om minskning i regeringsrättens arbetsbörda togs upp vid 1928 års riksdag (prop. nr 232, motion I: 307), sträckte man sig icke längre än till att överväga möjligheten *dels* av att från fullföljd avskära vissa grupper av mål, därvid gruppindelningen skulle ske efter beskattningens art eller tvisteföremålets värde, *dels* av att stadga fullföljdsavgift. Sammansatt stats- och första lagutskott (utl. nr 4) begärde utredning, som kom till stånd och verkställdes av regeringsrätten. Utskottet fann det icke tilltalande, att staten skulle kräva avgifter för prövning av det allmännas skatteanspråk. Regeringsrätten ansåg det olämpligt att låta kammarrätten, som i praktiken var första instans i beskattningsmål, också vara den sista. Ej heller ville regeringsrätten förordna en penninggräns för fullföljdsrätt men ställde sig ej helt avvisande till fullföljdsavgifter.

Statens organisationsnämnd önskade enligt en år 1931 avgiven promemoria icke någon form av fullföljdsbegränsning. Detta gjorde ej heller beskattningsorganisationssakkunniga (SOU 1942: 18 s. 102), men dessa menade dock, att frågan om kammarrättens omvandling till högsta instans i beskattningsmål kunde komma i annat läge, om prövningsnämndernas bristfälliga organisation avhjälpdes. De sakkunniga förde vidare fram ett förslag om att avskära rätten till fullföljd i de fall, då prövningsnämnden och kammarrätten kommit till samma resultat i målet.

1947 års taxerings-sakkunniga (SOU 1949: 62 s. 54) togo avstånd såväl från en på taxeringens storlek beroende spärr som från fullföljdsavgift i varje form.

År 1952 uppdrog chefen för justitiedepartementet åt kanslirådet Harry Sterner att undersöka möjligheterna att begränsa fullföljden till regeringsrätten. Sterner fann avskärande av fullföljdsrätten i mål om mindre belopp föga effektivt. Han menade, att fullföljdsavgift borde införas hellre än stämpelpfikt men pekade på den höga ändringprocenten i regeringsrätten (27—28 % i vanliga taxeringsmål 1950—1951) som ett tecken på att regeringsrättens mål icke varit föremål för samma noggranna handläggning i underinstanserna som högsta domstolens mål. Sterner antydde också möj-

ligheten av en mera summarisk föredragning på prövningsavdelning för urskiljande av de mål, där ändring borde göras. Han förordade emellertid icke någon åtgärd i fullföljdsbegränsande syfte.

Sterners promemoria remitterades till regeringsrättens ledamöter, som den 5 oktober 1954 yttrade sig över densamma. Därvid föreslogs av flertalet regeringsråd ett system med prövningstillstånd i samtliga beskattningsmål. Beträffande den närmare utformningen av ett sådant system gingo emellertid meningarna isär.

Chefen för finansdepartementet tillkallade enligt bemyndigande den 6 maj 1955 sakkunniga för att verkställa utredning angående möjligheterna att begränsa tillströmningen av taxeringsmål till regeringsrätten. I direktiven anförde han bl. a.:

Enligt min mening kan självfallet vissa erinringar riktas mot tanken att begränsa de skattskyldigas möjligheter att underställa regeringsrätten tvistiga taxeringsfrågor. Taxeringen i första instans, alltså hos taxeringsnämnderna, lider för närvarande av vissa påtagliga brister. Angående dessa brister vill jag här allenast erinra att taxeringsnämnden har mycket kort tid på sig för ett synnerligen vidlyftigt och ofta svårt gransknings- och bedömningsarbete samt att detta arbete i övervägande utsträckning utföres av lekmän, vilka inte alltid har den erfarenhet av skattereglernas tillämpning som önskvärt vore. Detta har medverkat till att belastningen i andra instans, alltså prövningsnämnderna, blivit betydande. I åtskilliga fall, såsom då anledning att ifrågasätta deklara-tions riktighet framkommit först i samband med kontrollåtgärder vidtagna inom länsstyrelsernas taxeringssektioner, blir prövningsnämnden i själva verket mängen gång första instans. Även prövningsnämnderna är alltså för närvarande mycket belastade och har även de att fullgöra sina uppgifter inom en ganska begränsad tidrymd.

---

Spörsmålet om en begränsning av fullföljdsrätten har ett givet samband med frågan hur arbetet i första och andra instans är organiserat. Betänkligheterna mot en sådan begränsning minskar i den mån taxerings- och prövningsnämndernas arbete blir så ordnat, att ett fullgott utredningsmaterial kan läggas till grund för prövning redan på ett tidigt stadium samt nämnderna tillika får tid och utrustning i övrigt för en tillfredsställande prövning.

---

Jag vill tillägga, att även om skäl kan anföras mot att öka antalet regeringsråd utöver vad för närvarande gäller, en sådan åtgärd självfallet inte bör utan vidare avvisas. Mål och ärenden av administrativ natur visar en med samhällsutvecklingen klart sammanhängande ökning samt avser ofta spörsmål som inte bara är av intrikat natur utan därjämte av största betydelse för den enskilde. Alltför långt gående åtgärder i syfte att avskära fullföljdsrätten kan därför möta starka invändningar från rättsäkerhetssynpunkter.

Som redan antytts bör utredningen främst ta sikte på möjligheten att föreskriva någon form av fullföljdstillstånd som förutsättning för att taxeringsmålen skall få bringas under regeringsrättens prövning. Alternativa anordningar för att begränsa tillströmningen av taxeringsmålen bör likväl icke lämnas alldeles obeaktade.

Sedan 1950 års skattelagssakkunniga i betänkande med förslag till effektivare taxering (SOU 1954: 24) ifrågasatt en ganska genomgripande omorganisation av taxeringsarbetet i de båda första instanserna, erhöilo särskilda sakkunniga, 1955 års taxeringssakkunniga, i uppdrag att verkställa en förnyad utredning, som (SOU 1955: 51) i sin tur lagts till grund för Kungl. Maj:ts av riksdagen ännu icke behandlade proposition nr 150/1956 med förslag till taxeringsförordning. Enligt propositionen skall i varje stad med egen uppbördsförvaltning och i varje fögderi finnas en eller flera särskilda taxeringsnämnder med uppgift att taxera rörelseidkare, fria näringsutövare och andra skattskyldiga, beträffande vilka en mera ingående deklara-tionsgranskning är påkallad. I dessa särskilda taxeringsnämnder skola tills vidare heltidsanställda taxeringsassistenter tjänstgöra — deras antal har beräknats till ca 240. Övriga taxeringsnämnder skola enligt propositionen ha samma organisation och arbetsformer som hittills.

Beträffande prövningsnämnderna föreslås olika åtgärder för att tillförsäkra dessa en obunden ställning som besvärsprovande organ. Taxeringsintendenten och den skattskyldige skola inför nämnden processa såsom likaberättigade parter. Detta innebär, att prövningsnämnden icke får ändra en taxering annat än på yrkande av part. Ändringar till den skattskyldiges förmån skola dock i mål, som genom besvär dragits inför nämndens prövning, kunna företagas även utan yrkande.

Förbud föreslås för ledamot av prövningsnämnd att samtidigt vara ledamot av taxeringsnämnd. Den nuvarande anordningen att taxeringsintendenten skall deltaga i prövningsnämndens överläggningar föreslås avskaffad. Intendenten blir i fråga om rätt att vara närvarande i nämnden huvudsakligen likställd med den skattskyldige.

För att åstadkomma en åtskillnad mellan den dömande och den fiskaliska verksamheten förordas, att särskilda prövningsnämndskanslier inrättas inom länsstyrelserna. Åtgärden innebär indirekt en förstärkning av taxeringssektionerna, vilka hittills i betydande omfattning tagits i anspråk för att biträda prövningsnämnderna med beredning av besvärssärenden.

Bland ytterligare förslag på detta område må nämnas, att vissa enklare mål skola kunna avgöras av ordföranden ensam, samt att det muntliga förfarandet ges ökad stadga.

Den nya taxeringsförordningen föreslås skola träda i kraft den 1 januari 1958. Utbyggnaden av assistentorganisationen kan emellertid beräknas taga åtskilliga år i anspråk.

Utredningen om fullföljdsrätt i taxeringsmål har i skrivelse den 20 december 1955 meddelat chefen för justitiedepartementet, att utredningen kan tänkas komma fram till att prövningen av frågor om rätt att fullfölja talan hos regeringsrätten bör anförtros en avdelning av domstolen, bestående av tre regeringsråd. Ett sådant system förutsätter dock ändring av stadgan-det i § 22 mom. 2 regeringsformen om att regeringsrätten är domför med fem ledamöter (*fyra*, om tre av dem äro ense om slutet).

Utredningen förklarade i sin skrivelse, att den ännu icke hunnit taga

slutlig ställning till frågan om tillståndsprövning, men att den likväl fann önskvärt, att förslag om grundlagsändring på denna punkt framlades för 1956 års riksdag. Ändringen, som av utredningen betecknades som en beredskapsåtgärd, borde enligt dess mening ske i den form, att hinder ej mötte att framdeles föreskriva villkor om tillståndsprövning även i andra mål än skattemål, om så skulle finnas lämpligt.

I föreliggande proposition förklarar chefen för justitiedepartementet, att han självfallet icke nu är beredd att taga ställning till frågan, om en fullföljdsbegränsning bör genomföras och i så fall hur reglerna härom böra närmare utformas. Han erinrar om att denna fråga har nära samband med hur taxeringsarbetet är ordnat i taxeringsnämnd och prövningsnämnd. Om rätten att bringa ett mål under regeringsrättens prövning skall inskränkas, ligger det enligt departementschefen nära till hands att anknyta till de regler, som i motsvarande hänseende gälla för högsta domstolen. Enligt rättegångsbalken må talan mot hovrätts dom i allmänhet icke komma under högsta domstolens prövning med mindre högsta domstolen meddelat parten tillstånd därtill. Vid behandling av fråga om prövningstillstånd deltaga endast tre justitieråd.

För att icke genomförandet av det förslag, som utredningen kan komma att framlägga, skall bli fördröjt, förordar därför departementschefen, att för årets riksdag framläggas förslag till sådan ändring i regeringsformen § 22 mom. 2, att hinder icke möter mot att i allmän lag bestämma regeringsrådets antal till lägre än fyra vid handläggning av fråga om fullföljds-tillstånd. En sådan åtgärd innebär enligt departementschefen icke att ställningstagande till utredningens blivande förslag föregripes.

*Utskottet.* Tillströmningen av mål till regeringsrätten och arbetsbalansen där ha numera nått sådan omfattning, att enbart provisorisk utökning av regeringsrådets antal med all sannolikhet icke kan komma att avhjälpa föreliggande uppenbara missförhållanden. Otvivelaktigt måste jämväl andra medel tillgripas för att skapa jämvikt mellan måltillströmning och arbets-effekt. Trots de betänkligheter, som kunna anföras mot begränsning av möjligheterna att draga taxeringsmål under regeringsrättens prövning, är det icke otänkbart, att någon form av dylik fullföljdsbegränsning kommer att visa sig ofrånkomlig. Då varje dröjsmål med en reform otvivelaktigt förlänger och troligen även ökar de rådande olägenheterna, anser sig konstitutionsutskottet icke kunna avstyrka att — oaktat reformförslag ännu ej utarbetats — grundlagshindret för inrättande av prövningsavdelning med tre ledamöter undanröjes. Om en fullföljdsbegränsning skall kunna medföra nämnvärd lättnad i regeringsrättens arbetsbörda, bör nämligen tillståndsprövningen liksom i högsta domstolen handhas av allenast tre domstolsledamöter.

Det bör likväl framhållas, att riksdagens ställningstagande till de förslag om fullföljdsbegränsning, som kunna komma att framläggas, icke härigenom föregripes.

Utskottet hemställer därför,

att riksdagen, med bifall till Kungl. Maj:ts förevarande proposition, nr 51, såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling måtte antaga följande

## F ö r s l a g

till

### ändrad lydelse av § 22 mom. 2 regeringsformen

(Gällande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

#### § 22.

2:o. I regeringsrätten kunna mål prövas och avgöras av fem ledamöter, så ock av fyra, där tre av dem äro om slutet ense.

2:o. I regeringsrätten kunna mål prövas och avgöras av fem ledamöter, så ock av fyra, där tre av dem äro om slutet ense. *I den ordning 87 § 1 mom. stadgar bestämmes antalet regeringsråd som skola delta vid behandling av fråga, huruvida talan må komma under regeringsrättens prövning, där enligt författningarna särskilt tillstånd därtill kräves.*

Stockholm den 8 maj 1956

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN

#### Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Englund, Damström\*, Georg Pettersson, Olsén, Weiland\*, Ragnar Bergh\*, Fritiof Karlsson, Carl Albert Anderson\* och Sigfrid Larsson; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård\*, von Friesen\*, Fast\*, Håstad, Swedberg, Spångberg\*, Jonsson i Haverö\*, Gustafsson i Bogla och Hamrin\*.

\* Ej närvarande vid justeringen.

### Reservation

av herrar *Bergh, Ragnar, von Friesen, Håstad, Swedberg* och *Hamrin*, som ansett, att utskottets utlåtande bort ha följande lydelse:

Utskottet vill först tillkännage den principiella uppfattningen, att preliminära ändringar av grundlagarna allenast i exceptionella fall böra ske i hypotetisk form, d. v. s. under förutsättning att konung och riksdag, innan det vilande grundlagsförslaget definitivt godkännes, genomföra en viss lagstiftning, som närmare utformar innebörden av grundlagsändringen. Respekten för grundlagarnas helgd kräver, att riksdagen redan vid den första behandlingen kan överblicka hela frågekomplexet och därigenom äga full insikt om grundlagsändringens innebörd. Beträffande föreliggande ändringsförslag är detta ej fallet. Något utarbetat förslag om regeringsrättens arbete från den utredning, som framfört tanken på en grundlagsändring, föreligger icke. Ej heller har utskottet fått kännedom om andra tänkbara alternativa lösningar av problemet om regeringsrättens stora balans. Utskottet kan under sådana förhållanden ej förorda ett avsteg från den i Sverige hävdade regeln, att tyngdpunkten vid en grundlagsändring bör ligga på den första behandlingen av denna.

I och för sig kan utskottet väl föreställa sig, att samma fullföljdsbegränsning, som för närvarande gäller för högsta domstolen, i en framtid kan visa sig motiverad även när det gäller regeringsrätten. Förutsättningen härför måste dock vara, att skatteprocessordningen blir lika säker och tillförlitlig som förfarandet vid vanliga domstolar. Den omständigheten att regeringsrätten enligt propositionen företagit ändringar av utslagen i nära en tredjedel av skattemålen tyder på, att skatteprocessen ännu inte nått samma fasthet som kännetecknar förfarandet vid de vanliga domstolarna. De många och täta ändringarna av skattelagarna öka dessutom vikten av regeringsrättens utslag. De reformer av skatteprocessen, som i annan proposition förelagts årets riksdag, väntas öka rättssäkerheten inom skatteväsendet, men givetvis kan resultatet av dem ej bedömas förrän de fått verka under någon tid. Intill dess bör enligt utskottets mening intet åtgöras, som för skattebetalarna kan framstå som en begränsning av deras rättsskydd gentemot statens fiskaliska makt.

Utskottet vill ytterligare framhålla, att det förbättrade prövningsnämnds-förfarande, som ovivelaktigt utgör en förutsättning för begränsning av fullföljdsrätten, enligt Kungl. Maj:ts proposition nr 150/1956 visserligen föreslagits skola träda i funktion taxeringsåret 1958, men att det i samma proposition beräknas förflyta »en ganska avsevärd tid», innan den nya taxeringsorganisationen helt utbyggs. Ett uppskov med grundlagsändringen under en riksdagsperiod kan under sådana förhållanden icke antagas få praktisk betydelse för mer än något år.

Till sist vill utskottet erinra om att frågan om fullföljdsbegränsning när det gäller skattemål helst ej bör lösas isolerad. Den äger otvivelaktigt ett samband med fullföljdsbegränsning beträffande andra administrativa besvärsmål. Hela det stora spörsmålet om det administrativa besvärsförfarandet har emellertid nyligen gjorts till föremål för ett principbetänkande av de s. k. besvärssakkunniga, men varken Kungl. Maj:t eller riksdagen har ännu tagit ställning härtill.

Med hänvisning till vad ovan anförts hemställer utskottet,  
att Kungl. Maj:ts förevarande proposition måtte av riksdagen avslås.