

Nr 13

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om tillfällig ökning av regeringsrådets antal.

Genom en den 20 januari 1956 dagtecknad, till lagutskott hänvisad proposition, nr 52, vilken behandlats av första lagutskottet, har Kungl. Maj:t under återopande av propositionen bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll föreslagit riksdagen att antaga följande vid propositionen fogade förslag till

L a g

om tillfällig ökning av regeringsrådets antal

Häri genom förordnas, att i stället för vad som stadgas i 1 § lagen den 26 maj 1909 (nr 38 s. 3) om Kungl. Maj:ts regeringsrätt skall, med upphävande av lagen den 30 maj 1952 (nr 317) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal¹, från och med den 1 oktober 1956 och intill dess regeringsrådets antal efter vad i denna lag sägs nedbragts till sju gälla följande.

1 §.

Kungl. Maj:ts regeringsrätt skall till och med den 30 september 1960 eller, om särskilda förhållanden föranleda därtill, den tidigare dag som Kungl. Maj:t bestämmer utgöras av sexton 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.

2 §.

Regeringsrättens arbete skall fortgå minst fyrtio veckor om året.

3 §.

I den mån så med hänsyn till regeringsrådets antal lämpligen kan ske, skall regeringsrätten arbeta på avdelningar.

Regeringsrättens avdelningar äro lika behöriga att upptaga till regeringsrättens handläggning hörande mål och ärenden.

4 §.

Med iakttagande av vad ovan är föreskrivet äga de i regeringsrätten tjänstgörande regeringsråden sig emellan fördela tjänstgöringsskyldigheten.

¹ Senaste lydelse av 1 §, se SFS 1955:264.

5 §.

Vad om måls handläggning i vissa fall av högsta domstolen i dess helhet finnes föreskrivet skall i tillämpliga delar gälla i fråga om regeringsrätten.

Konungens rätt att pröva och avgöra besvär i administrativa mål skall enligt 18 § regeringsformen i den omfattning, som bestämmes i särskild lag, uppdragas minst sju av Konungen utnämnda personer, som förvällat civil beställning samt däruti ådagalagt insikt, erfarenhet och redlighet. De kallas regeringsråd och utgör Konungens regeringsrätt. Minst två tredjedelar av hela antalet regeringsråd skall vara lagfarna. En av regeringsrättens lagfarna ledamöter skall enligt 21 § regeringsformen tjänstgöra i lagrådet. I 22 § regeringsformen stadgas, att i regeringsrätten mål kan prövas och avgöras av fem ledamöter, så ock av fyra, om tre av dem är ense om slutet.

Om regeringsrättens organisation och verksamhet stadgas vidare i 1 § lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt, att regeringsrätten skall utgöras av sju regeringsråd, av vilka en i regel tjänstgör i lagrådet, att regeringsrättens arbete skall fortgå minst fyrtio veckor om året samt att de i regeringsrätten tjänstgörande ledamöterna äger sig emellan fördela tjänstgöringsskyldigheten.

Antalet regeringsråd är för närvarande genom en provisorisk lag bestämt till tretton. Ökad tillströmning av mål till regeringsrätten med därav orsakad växande arbetsbalans har nämligen nödvändiggjort en förstärkning av domstolen. Detta har även varit fallet under en tidigare period. Sålunda ökades genom lag den 14 juni 1928 regeringsrådets antal till elva för en tid av tre år. Härigenom och genom att vissa grupper av mål avskars från fullföljdsrätt (se härom prop. 32/1946 s. 4 f.) bragtes balansen av oavgjorda mål åter ned till normal storlek. Under 1940-talet började balansen av oavgjorda mål åter att växa. År 1946 bestämdes för den skull, att regeringsrätten från och med den 1 oktober samma år skulle bestå av tio regeringsråd. Provisoriet, som var avsett att gälla för tre år, förlängdes år 1949 med ytterligare tre år. Då balansen av oavgjorda mål trots detta fortsatte att växa, genomfördes genom lag den 30 maj 1952 om tillfällig ökning av regeringsrådets antal en ytterligare förstärkning av regeringsrätten. Enligt lagen skall regeringsrätten bestå av tretton regeringsråd, av vilka en tjänstgör i lagrådet. Genom lag den 3 juni 1955 har bestämts att utökningen skall bestå till och med den 30 september 1958 eller den tidigare dag, som Kungl. Maj:t bestämmer. Därefter skall antalet regeringsråd, i den mån så till följd av inträffade ledigheter kan ske, nedbringas till sju. I den mån så med hänsyn till regeringsrådets antal lämpligen kan ske, skall regeringsrätten arbeta på avdelningar.

Alltsedan år 1946 arbetar regeringsrätten på två avdelningar. På vardera avdelningen uppgår föredragningsstunden för närvarande till sexton timmar i veckan.

Den stora balansen av oavgjorda mål i regeringsrätten har även givit anledning att undersöka andra utvägar till bemästrande av situationen än ökning av antalet ledamöter. Sålunda har verkställts en förberedande undersökning angående möjligheten att minska måltillströmningen genom något slags begränsning av fullföljdrätten. Undersökningen har redovisats i en den 5 juni 1952 dagtecknad promemoria, över vilken regeringsrättens ledamöter den 5 oktober 1954 avgivit yttranden. Frågan har sedermera överlämnats till en av chefen för finansdepartementet med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 6 maj 1955 tillkallad utredning. Utredningsuppdraget är i första hand begränsat till den grupp av mål, som är den ojämförligt största i regeringsrätten, nämligen taxeringsmålen. Enligt meddelade direktiv bör utredningen främst undersöka möjligheten av 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. Utredningen äger även pröva, om fullföljdsbegränsningen bör avse jämväl vissa andra finansmål.

I propositionen lämnas å s. 4—6 vissa statistiska uppgifter till belysande av utvecklingen av regeringsrättens arbetsbörda. Vidare redogöres å s. 6—8 för en inom regeringsrätten i december 1955 upprättad promemoria angående arbetsläget inom regeringsrätten vid månadsskiftet november—december 1955.

Departementschefen

Föredragande departementschefen, statsrådet Zetterberg, har vid remissen till lagrådet anfört bl. a. följande:

Alltsedan början av 1940-talet har tillströmningen av mål till regeringsrätten visat en i stort sett oavbruten ökning. Antalet inkomna mål utgjorde sålunda år 1940 1 888, år 1945 3 027, år 1950 3 221 och uppgick år 1955 till 3 865. Härtill kommer att andelen av vidlyftiga och invecklade mål under vissa tider varit avsevärt större än normalt. Arbetsbördan har därför ökat mycket kraftigt.

Den växande arbetsbördan medförde tidigt att också balansen av oavgjorda mål började tillta. Från 792 mål vid utgången av år 1940 steg balansen till 2 281 mål vid utgången av år 1945. Trots de åtgärder, som därefter vidtagits i syfte att bemästra arbetsläget, fortsatte balansen ännu en tid att växa snabbt. Vid utgången av år 1950 var 4 589 mål oavgjorda. Vid årsskiftet 1953/54 uppgick balansen till 6 091 mål. Därefter har balansen hållit sig i stort sett oförändrad. Vid det senaste årsskiftet var 6 102 mål oavgjorda.

Balansen 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 normalt med hänsyn till arbetets gång.

Anhopningen av oavgjorda taxeringsmål medför att det för närvarande

förflyter i genomsnitt omkring tre år från dagen för kammarrättens utslag till dess målet hinner avgöras i regeringsrätten. Denna eftersläpning i arbetet medför stora olägenheter såväl för den enskilde som för det allmänna. Den enskilde får vänta många år på besked i sin taxeringsangelägenhet och måste under tiden ofta ligga ute med stora skattebelopp. För taxeringsarbetet i dess helhet är det till allvarlig nackdel att regeringsrättens utslag kommer så sent. Eftersläpningen medför även rent ekonomiska olägenheter för det allmänna. I de talrika fall, då regeringsrättens avgörande innefattar att den skattskyldige berättigas återfå större eller mindre del av vad han erlagt, har staten att utge ränta å det restituerade beloppet beräknad efter fem procent för år från det skatten guldits. Verkställda beräkningar ger vid handen, att statsverkets utgift för ränta å skattebelopp, som restituerats enligt regeringsrättens beslut under år 1954, uppgår till omkring 1 390 000 kronor. Motsvarande utgift för år 1955 har beräknats till 960 000 kronor. I den mån åter regeringsrätten höjer taxeringen och den skattskyldige alltså får utge ett större skattebelopp, innebär dröjsmålet med avgörandet att stat och kommun gått miste om dispositionen av det felande beloppet under flera år utan någon räntegottgörelse. Den skattskyldige är nämligen icke skyldig att utge ränta.

Med hänsyn till de stora olägenheter, som alltså är förenade med den nuvarande ordningen, måste det anses synnerligen angeläget att snarast möjligt nedbringa balansen av oavgjorda taxeringsmål till normal storlek.

De åtgärder, som under senare år vidtagits för att möta den ökade arbetsbördan i regeringsrätten, har bestått i ökning av antalet regeringsråd.

För att på längre sikt bemästra arbetsläget kan annan utväg vara lämpligare än en fortsatt utökning av regeringsrätten. Jag tänker därvid närmast på åtgärder i syfte att på ett eller annat sätt minska tillströmningen av mål, i första hand taxeringsmål. Som jag förut nämnt har chefen för finansdepartementet, sedan vissa förberedande undersökningar gjorts, under fjolåret tillsatt en utredning i detta ämne. Utredningen skall i första hand undersöka möjligheten av att föreskriva någon form av fullföljdstillstånd som förutsättning för att taxeringsmål skall få bringas under regeringsrättens prövning. Resultatet av utredningens arbete kan väntas föreligga tidigast under senare delen av år 1956. De förslag, som utredningen kan komma fram till, kan därför i gynnsammaste fall föranleda proposition till 1957 års riksdag. Om övergångsbestämmelserna till en dylik lagstiftning utformas i enlighet med utredningens preliminära utkast, kan den tillämnade minskningen av regeringsrättens arbetsbörda ej väntas inträda förrän år 1960.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att frågan om en begränsning av fullföljdsrätten i taxeringsmål har ett givet samband med hur taxeringsarbetet är ordnat i första och andra instans, taxeringsnämnd och prövningsnämnd. Förslag till ändrad taxeringsorganisation har nyligen framlagts av 1955 års taxeringssakkunniga. Förslaget, som för närvarande är föremål

för remissbehandling, går ut på en upprustning av taxeringsnämnderna, avsedd att genomföras successivt under loppet av fem år med början år 1958, och på en omläggning av förfarandet i prövningsnämnd till mera domstolsmässiga former.

Utan att nu taga ställning till frågan, huruvida regler om fullföljdstillstånd bör införas och i så fall i vilken ordning reglerna bör bringas i tillämpning, vill jag framhålla, att det under alla förhållanden torde komma att förflyta ett flertal år innan eventuella regler i ämnet kan komma att medföra någon minskning av regeringsrättens arbetsböda.

Såsom framhålles i regeringsrättens promemoria kan man icke räkna med att antalet inkommande taxeringsmål skall nedgå under de närmaste åren. Snarare har man anledning att befara en ökning. Under sådana förhållanden finns det icke någon utsikt att den nuvarande stora balansen av oavgjorda mål skall kunna nedbringas inom rimlig tid, om icke omedelbara åtgärder vidtages. Med hänsyn till de stora olägenheter, som är förknippade med den rådande eftersläpningen i regeringsrättens arbete, finner jag det synnerligen angeläget att söka vinna en omedelbar bättring på denna punkt.

I nuvarande läge synes annan utväg härvid icke stå öppen än att genomföra en ytterligare provisorisk förstärkning av regeringsrätten. Närmast kommer i fråga att utöka domstolen med ytterligare tre regeringsråd. Regeringsrätten skulle i så fall kunna arbeta på tre avdelningar, vilket enligt gjorda beräkningar skulle medföra att ytterligare 900 à 1 000 mål kan avverkas per år.

En ytterligare utökning av regeringsrätten möter visserligen betänkligheter i vissa hänseenden. Bland annat är att märka att regeringsrätten med hänsyn till sin betydelse som prejudikatinstans icke bör vara för stor.

De allvarliga nackdelar som är förenade med det nuvarande otillfredsställande arbetsläget i regeringsrätten gör emellertid att dessa betänkligheter icke kan tillmätas utslagsgivande betydelse. Jag vill också framhålla, att det knappast ter sig sannolikt att man framdeles skulle kunna nedbringa antalet regeringsråd så långt som till det ursprungligen bestämda talet eller sju. Genomföres regler om fullföljdstillstånd, är det visserligen anledning att hoppas att detta skall leda till en minskning av regeringsrättens arbetsböda. Flera omständigheter talar emellertid för att arbetsbödan ändå kommer att förbli stor. Redan den allmänna samhällsutvecklingen, som hittills medfört allt flera och allt viktigare uppgifter för administrationen, talar för att antalet inkommande besvär kommer att fortsätta att stiga. Det reformarbete, som sedan flera år pågår på förvaltningsrättens område, kan också komma att leda fram till att regeringsrätten får ytterligare uppgifter eller att dess arbetstid eljest tages i anspråk i ökad utsträckning, t. ex. genom att målen i viss utsträckning företages till huvudförhandling i parternas närvaro.

Med hänsyn till det anförda finner jag avgörande skäl tala för att regeringsrätten nu ytterligare provisoriskt förstärkes. Jag vill förorda att regeringsrätten från och med den 1 oktober innevarande år utökas med tre leda-

möter. Sammanlagda antalet ledamöter skulle därmed bli sexton, varav en tjänstgörande i lagrådet. Utökningen torde böra beslutas för tiden till och med den 30 september 1960. Liksom för närvarande är fallet, bör Kungl. Maj:t äga att, om särskilda förhållanden föranleder därtill, bestämma en tidigare slutdag. Efter utgången av september månad 1960 eller efter den av Kungl. Maj:t eventuellt fastställda tidigare dagen bör antalet regeringsråd, i den mån så kan ske till följd av inträffade ledigheter, åter nedbringas. Då det icke är möjligt att nu överblicka, vilket antal regeringsråd som kan komma att erfordras i framtiden, torde 1 § regeringsrättslagen, enligt vilket lagrum regeringsråden skall vara sju, böra lämnas orubbad tills vidare. I den provisoriska lagen bör vid sådant förhållande, i avbidan på framtida ställningstagande till frågan om regeringsrättens organisation, stadgas att regeringsrådets antal efter provisoriets upphörande skall nedbringas till sju. Även i övrigt torde den nya lagen böra utformas i huvudsaklig överensstämmelse med den nu gällande provisoriska lagen.

Lagrådet

Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran.

Utskottet

Sedan lång tid tillbaka har i regeringsrätten funnits en besvärande balans icke avgjorda mål. Denna utgöres till ojämförligt största delen av finansmål, av vilka det övervägande antalet avser skattefrågor. På detta område har till följd av målanhopningen eftersläpningen i regeringsrättens arbete blivit så betydande, att — enligt vad departementschefen upplyser — i genomsnitt förflyter omkring tre år från dagen för kammarrättens utslag till dess målet hinner avgöras i regeringsrätten. Olägenheterna härav ligger i öppen dag och särskilt har i propositionen framhållits, att det rådande tillståndet genom räntebetalningar å restituerade skattebelopp medför stora ekonomiska förluster för det allmänna.

Motåtgärder och förslag härtill har ej heller saknats. Sålunda har inrättats nya regeringsrådsämbeten, så att antalet i regeringsrätten tjänstgörande ledamöter fördubblats sedan år 1946. Vissa andra uppslag till nedbringande av arbetsbalansen har diskuterats av första lagutskottet i samband med att utskottet år 1955 behandlade en proposition med förslag till förlängning av den provisoriska lagstiftningen om ökning av regeringsrådets antal (utlåtande nr 34). Därvid förklarade utskottet sig hysa betänkligheter mot såväl att ytterligare öka antalet ledamöter i regeringsrätten som att genom generella regler avskära vissa mål från fullföljdsrätt. Däremot syntes det utskottet kunna erbjuda en framkomlig väg att göra fullföljdsrätten beroende av tillstånd i varje särskilt fall. — Vid 1955 års riksdag förekom vidare en motion (I: 115), vari, i syfte att nedbringa arbetsbalansen i regeringsrätten, föreslogs inrättande av en särskild högsta skattedomstol, till vilken skattemålen skulle överföras från regeringsrätten. Motionen behandlades av sammansatt konstitutions- och första lagutskott, som i avgivet ut-

låtande (nr 4) erinrade om övriga framförda uppslag i ämnet och beträffande dessa hänvisade till första lagutskottets nämnda yttrande. Sammansatta konstitutions- och första lagutskottet uttalade vidare, att det av motiönären väckta förslaget borde ses i sammanhang med nämnda andra förslag och tillsammans med dessa bli föremål för en förutsättningslös prövning. Vad sammansatta konstitutions- och första lagutskottet sålunda anfört gavs till kända för Kungl. Maj:t i skrivelse från riksdagen (nr 279).

I förevarande proposition anvisas den utvägen att provisoriskt inrätta tre nya regeringsrådsämbeten. Samtidigt uttalar emellertid departementschefen, att det för att på längre sikt bemästra arbetsläget kan visa sig lämpligare med andra åtgärder än en fortsatt utökning av regeringsrätten, och erinrar i samband därmed om att utredning tillsatts för att undersöka möjligheten av att föreskriva någon form av fullföljdstillstånd som förutsättning för att taxeringsmål skall få bringas under regeringsrättens prövning. Beträffande denna utredning upplyses i propositionen, att även om dess arbete skulle komma att resultera i regler om fullföljdstillstånd, dessa ej skulle kunna inverka på regeringsrättens arbetsbörda förrän tidigast år 1960. Ej heller torde vara möjligt att inom den närmaste framtiden möta det ansträngda arbetsläget med andra åtgärder. Den stora eftersläpningen i regeringsrättens arbete gör det emellertid angeläget att ingripa med en reform, som kan få en omedelbar effekt. Någon annan utväg lär då ej stå till buds än att tillskapa flera regeringsrådsämbeten. De betänkligheter som anförts häremot måste få stå tillbaka för intresset att snarast nå en rimlig arbetsbalans i regeringsrätten.

Utskottet, som ej heller i övrigt funnit anledning till erinran mot Kungl. Maj:ts förslag, får med åberopande av det anförda hemställa,

att förevarande proposition, nr 52, måtte av riksdagens bifallas.

Stockholm den 1 mars 1956

På första lagutskottets vägnar:

EMIL AHLKVIST

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Branting, Lindblom, Per Olofsson, fru Sjöström-Bengtsson, fru Gärde Widemar, herrar Arrhén och Theodor Johansson;

från andra kammaren: herrar Lindberg, Gustafsson i Borås, Onsjö, Hedqvist, fröken Liljedahl, herrar Jacobsson i Sala, Lundqvist och Svensson i Krokstorp.
