

Nr 726

Av herr **Kollberg m. fl.**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition nr 79, med förslag till förordning angående ändring i förordningen den 21 december 1945 (nr 823) om nöjesskatt, m. m.*

Kungl. Maj:ts proposition nr 79 behandlar ett flertal olika spörsmål, av vilka här frågan om instansordningen i nöjesskattemål samt spörsmålet om ökad användning av förhandsbesked skall närmare diskuteras.

A. Instansordningen i nöjesskattemål

I propositionen föreslås att regeringsrätten icke längre skall upptaga nöjesskattemål till behandling. Förslaget motiveras huvudsakligen därmed att regeringsrätten måste beredas lättnad i sin arbetsbörda. Enligt uppgifter i propositionen uppgår den sammanlagda handläggningstiden, som regeringsrätten ägnar åt nöjesskattemål, till cirka 5 arbetsdagar per år. Departementschefen framhåller, att förslaget är ett led i strävandena att begränsa regeringsrättens arbetsbörda och att för regeringsrätten underlätta balansens avarbetande. Det viktigaste medlet härvidlag anser departementschefen vara att från regeringsrättens prövning undantaga mindre betydelsefulla mål.

Denna tankegång torde icke utan vidare kunna accepteras, i vart fall icke i den form den framlagts i denna proposition. Riktigt är att regeringsrättens arbetsbörda torde böra begränsas genom att den befrias från mindre betydelsefulla mål. Därvid får emellertid icke den metoden användas, att hela grupper av mål avskäres från fullföljd till regeringsrätten med den motiveringen att i dessa mål endast mera sällan besvärliga frågor förekommer. I enstaka mål kan nämligen uppkomma just allvarigare frågor. Riktigast måste vara att tillämpa en kvalitativ urvalsmetod och låta de mindre viktiga målen försvinna från regeringsrätten utan att fördenskull utestänga hela målgruppen totalt. Möjlighet bör förefinnas för regeringsrätten att taga upp sådana nöjesskattemål som är av den kvalitet att regeringsrättens prövning är önskvärd.

Anledningen till att regeringsrätten för närvarande belastas med nöjesskattemål i den utsträckning som sker beror uppenbarligen framför allt därpå att regeringsrätten är den enda för hela riket centrala instansen för dessa mål. Över länsstyrelserna finns nämligen icke någon riksinstans, som kan vara vägledande för praxis på området. Härutinnan föreslås nu den änd-

ringen, att talan mot länsstyrelsens beslut fullföljes hos kammarrätten. Denna ändring synes välbetänkt och måste tillstyrkas.

Därav följer emellertid icke, att regeringsrätten skall avskäras från all befattning med nöjesskattemål. Om kammarrätten införes såsom mellaninstans mellan länsstyrelserna och regeringsrätten kan det antagas, att det stora flertalet av de mål, som nu går till regeringsrätten, kommer att stanna i kammarrätten. Detta är troligt redan av hänsyn till dessa måls relativt enkla beskaffenhet. I vanliga taxeringsmål räknar man med en fullföljdsprocent till regeringsrätten på något under 20 %. Sannolikt kan fullföljdsprocenten beträffande nöjesskattemål antagas vara ännu lägre. Om sålunda för närvarande 5 dagar av en avdelning av regeringsrättens arbetstid åtgår till nöjesskattemål, kan — sedan kammarrätten blivit mellaninstans — regeringsrätten, om den alltjämt kvarstår som slutinstans, tänkas på sin höjd komma att såvitt avser en avdelning få släppa till en arbetsdag om året.

Denna belastning synes obetydlig i förhållande till de värden som äventyras om fullföljden till sista instans helt stoppas. Visserligen kan det sägas att olika grupper av mål tidigare avskurits från regeringsrättens prövning. Det har emellertid då gällt förmåner staten tillhandahållit eller spörsmål, som i sista hand kunnat prövas av allmän domstol (avlöningsmålen). Man står nu för första gången inför att generellt avskära fullföljden i skattemål. Det synes betänkligt, att staten anser sig icke ha råd att, då den lägger pålaga på medborgaren, för avgörande av mål härom tillhandahålla bästa möjliga prövning.

Väges mot vartannat den arbetsminskning av en dag, varom kan vara fråga, mot ett uppgivande av huvudprincipen att regeringsrätten skall vara slutinstans i skattemål synes utgången vara ganska klar. Även i nöjesskattemål kan då och då, om ock mera sällan, uppkomma spörsmål av den kvalitet att det är rimligt att regeringsrätten — därest parterna så önskar — får taga ställning till det.

Vi föreslår sålunda att orden "kammarrättens utslag må icke överklagas" utgår ur det förslag till ny lydelse av 30 § nöjesskatteförordningen som framlagts i propositionen.

Även en annan punkt i propositionen i denna del föranleder uppmärksamhet. Nøjesskattemål kan för närvarande komma två vägar under regeringsrättens prövning dels den vanliga efter besvär över länsstyrelsens beslut, dels ock efter överklagande av kammarrättens utslag i anmärkningsmål rörande nöjesskatt. Departementschefen avser att avskära fullföljd även i dessa senare sällsynt förekommande mål till regeringsrätten. Rimligtvis bör om möjligt samma instansordning tillämpas beträffande anmärkningsmålen rörande nöjesskatt som beträffande övriga nöjesskattemål. Om fullföljd, som här föreslagits, blir möjlig från kammarrätten till regeringsrät-

ten i de vanliga nöjesskattemålen bör självfallet sådan fullföljd vara tillåten även beträffande kammarrättens utslag i anmärkningsmål rörande nöjesskatt.

Om emellertid den av departementschefen föreslagna linjen följes och ett absolut fullföljdsförbud stadgas, avser denne enligt ett uttalande i propositionen att genomföra fullföljdsbegränsningen med avseende å anmärkningsmålen i administrativ ordning. Mot ett sådant förfarings sätt måste en bestämd gensaga inläggas. Då enligt kungörelsen den 12 december 1924 regeringsrättens befattning med bl. a. vissa anmärkningsmål beskars och kammarrätten blev slutinstans för ett stort antal grupper av mål genomfördes reformen på administrativ väg. Detta förfarings sätt föranledde emellertid vid nästföljande års riksdag en mycket skarp reaktion, och från många håll protesterades mycket bestämt mot att Kungl. Maj:t i administrativ ordning skulle kunna begränsa regeringsrättens prövning.

Det är här fråga om ett spörsmål som i dagens läge icke kan förbigås. För närvarande gäller att i allmänhet fullföljd till Kungl. Maj:t genom besvär anses sedvanerättsligt föreligga utan särskilt stadgande. Om denna sedvaneregeln erinras ofta i instruktioner eller annorstädes. När besvärsmål inkommer till Kungl. Maj:t sker där en uppdelning av dessa mellan regeringsrätten och Kungl. Maj:t i statsrådet enligt regeringsrättslagen. I många fall är den prövning som regeringsrätten ägnar sina besvärsmål den enda kvalificerade rättsliga prövning för vilken saken med hänsyn till bl. a. instansordningens uppbyggnad kan bli föremål. Det ter sig i denna situation utomordentligt betänkligt, om Kungl. Maj:t genom att administrativt förklara fullföljd till Konungen (d. v. s. till regeringsrätten och till statsrådet) icke vara tillåten därigenom kan diskretionärt utesluta regeringsrättens granskning för stora och betydelsefulla grupper av mål. Riksdagen måste därför bestämt hävda, att författningsändringar, som syftar till att undanta mål från regeringsrättens prövning, förelägges riksdagen i den ordning som gäller för lagstiftning. Sådana avgöranden får icke träffas administrativt.

Yrkande härom framställes av formella skäl i särskild motion (nr I: 593 och II: 727).

B. Förhandsbesked rörande taxeringsfrågor

Behov föreligger för de skattskyldiga att kunna erhålla förhandsbesked rörande tolkning av skattelagstiftningen. Icke minst betydelsefullt är att besked kan ges i fall då det är av vikt för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning, d. v. s. då det erfordras för att tillgodose prejudikatintresset. Detta behov föreslås i propositionen skola tillfredsställas genom att riksskattenämnden får befogenhet att meddela förhandsbesked i nu angivet

syfte. Ett stadgande härom föreslås skola införas i förordningen om förhandsbesked.

Den föreslagna bestämmelsen genombryter den nuvarande ordningen. Riksskattenämnden lämnar nu förhandsbesked i lägen då det är av betydelse för den enskilde skattskyldige att få klarhet rörande sin egen taxering. Om beskedet har betydelse utöver det enskilda fallet är en ovidkommande faktor. Självklart är emellertid att ett sådant avgörande indirekt kan få betydelse även för andras taxering, när likartade förhållanden föreligger, även om beskedet blott är gällande mot statsverket till förmån för den som sökt beskedet. I detta system låter sig ett förhandsbesked, som skall ha betydelse ur prejudikatsynpunkt, icke utan vidare inpassas.

För att ett förhandsbesked skall ha något prejudikatvärde bör det självfallet meddelas av sista instans. Riksskattenämndens förhandsbesked kan såsom bekant överklagas till regeringsrätten. Ett av nämnden givet förhandsbesked, som icke överklagats, kan ej tillmätas större betydelse ur prejudikatsynpunkt. Får beskedet sådan betydelse i allt fall, innebär det, att riksskattenämnden tillagts ställning av slutinstans. Rent faktiskt kan regeringsrätten antagas komma att känna sig bunden att icke avvika från ett förhandsbesked, som icke överklagats och som eventuellt blivit vägledande för praxis. Om en sådan anpassning till ett nämndens förhandsbesked ägt rum, måste regeringsrätten, även om den i och för sig vill göra en ändring, dra sig för att bryta med en stabiliserad praxis. Prejudikatvärde bör förhandsbeskedet få först om det drages under regeringsrättens prövning. I likhet med vad någon remissinstans föreslagit, bör därför varje förhandsbesked, som meddelats på grund av prejudikatintresse, underställas regeringsrätten. Regler härom torde böra intagas i det riksdagen förelagda lagförslaget.

Förhandsbesked är för närvarande underkastade sekretess. Någon ändring föreslås icke häri. En uppenbar motsägelse ligger däri. En person föreslås kunna åberopa prejudikatintresse för att erhålla ett förhandsbesked, men samtidigt står det honom fritt att förhindra publicering och vidare spridning av vad förhandsbeskedet innehåller. Det är därför oundgängligen erforderligt att sekretessbestämmelserna ändras på så sätt att därest någon åberopat prejudikatintresse för sin ansökan om förhandsbesked beslutet i ärendet blir offentligt. Vad av departementschefen anförts om att ett upphävande av sekretesskyddet i förevarande hänseende skulle minska benägenheten att begära förhandsbesked i prejudikatfrågor är svårbegripligt. Den som begär förhandsbesked i en prejudikatfråga måste självfallet redan från början vara beredd att avstå från sekretesskyddet.

I sin nuvarande avfattning ger för övrigt författningsförslaget icke klarhet om vem som skall äga begära förhandsbesked i fall då beskedet är av vikt för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning. I huvudfallet är det

givetvis den skattskyldige som ansöker om förhandsbesked rörande sin egen taxering. Om vederbörande emellertid själv icke har större intresse, äger då även annan ansöka om förhandsbesked? Förslaget torde böra utformas tydligare på denna punkt.

Under åberopande av det anförda hemställs,

A. att riksdagen omarbetar det i proposition nr 79 framlagda författningsförslaget så

a) att besvär över kammarrättens beslut i nöjesskattemål skall få föras hos regeringsrätten,

b) att förhandsbesked av riksskattenämnden i nöjesskatteärende av prejudikatbildande betydelse skall få underställas regeringsrätten; samt

B. att vederbörande utskott utarbetar förslag till erforderlig författningstext.

Stockholm den 29 mars 1960

Gustaf Kollberg

Ragnhild Sandström

Folke Nihlfors

Ebbe Rydén
