

Nr 41

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 23 mars 1956 (nr 73) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal; given Stockholms slott den 5 februari 1960.

Under återopande av bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed jämlikt 87 § regeringsformen föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 23 mars 1956 (nr 73) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal.

GUSTAF ADOLF

Herman Kling

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att den i 1956 års lag om tillfällig ökning av regeringsrådets antal angivna tidpunkten, då antalet regeringsråd — f. n. sexton — skall börja nedbringas, ändras från den 30 september 1960 till den 30 september 1962.

Förslag

till

Lag**angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 23 mars 1956 (nr 73) om
tillfällig ökning av regeringsrådets antal**

Härigenom förordnas, att 1 § lagen den 23 mars 1956 om tillfällig ökning av regeringsrådets antal skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

*(Gällande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

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.

Kungl. Maj:ts regeringsrätt skall till och med den 30 september 1962 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.

Utdrag av protokollet över justitiedepartementens ärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 22 januari 1960.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden NILSSON, STRÄNG, ANDERSSON, LINDSTRÖM, LINDHOLM, KLING, SKOGLUND, EDENMAN, NETZÉN, JOHANSSON, AF GEIJERSTAM, NORDLANDER.

Efter gemensam beredning med chefen för finansdepartementet anmäler chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, fråga om *ändring i lagen om tillfällig ökning av regeringsrådets antal*. Föredraganden anför följande.

Regeringsrättens organisation m. m.

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 förvaltadt 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 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 f. n. provisoriskt bestämt till sexton. Ökad tillströmning av mål till regeringsrätten med därav orsakad växande balans 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 skulle regeringsrätten bestå av tretton regeringsråd, av vilka en skulle tjänstgöra i lagrådet. Genom lag den 3 juni 1955 bestämdes att utökningen skulle bestå till och med den 30 september 1958 eller den tidigare dag, som Kungl. Maj:t bestämde. För att möjliggöra att den uppkomna stora balansen av oavgjorda taxeringsmål i regeringsrätten skulle kunna avarbetas bestämdes genom lag den 23 mars 1956 (nr 73) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal — vilken ersatte 1952 års lag — att regeringsrätten t. o. m. den 30 september 1960 eller, om särskilda förhållanden föranleder därtill, den tidigare dag Kungl. Maj:t bestämmer skall utgöras av sexton regeringsråd. 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 oktober månad 1956 arbetar regeringsrätten på tre avdelningar. Den på de tre avdelningarna fördelade föredragningstiden uppgår f. n. till sammanlagt 40 timmar per normal arbetsvecka.

Den stora balansen av oavgjorda mål i regeringsrätten har även givit anledning till att man vid 1958 års riksdag beslöt (se prop. nr 32; BevU nr 17; rskr nr 107), att fullföljd av talan i skattemål från kammarrätten till regeringsrätten skulle begränsas i viss anslutning till vad som nu gäller vid fullföljd av talan till högsta domstolen. Fullföljdsbegränsningen ernås, enligt vad i 98 § taxeringsförordningen numera stadgas, genom en belopps-spärr, summa revisibilis, differentierad med hänsyn till målets ekonomiska betydelse för den skattskyldige. Fullföljdsspärren tar sikte på sådana mål, där kammarrättens utslag, såvitt det gått klaganden emot, avser enbart fråga om höjning eller sänkning av inkomst- eller förmögenhetstaxering. Besvärstalan i inkomsttaxeringsmål får icke, utan att regeringsrätten meddelat parten tillstånd därtill, upptagas till prövning, om vad parten tappat i fråga om taxerad inkomst icke uppgår antingen till minst 500 kronor och tillika minst en tiondedel av den taxerade inkomsten eller också till minst 5 000 kronor. I mål om förmögenhetstaxering skall vad parten tappat uppgå till minst 50 000 kronor. Prövningstillstånd för mål som ligger under beloppsgränsen skall kunna meddelas om det för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av synnerlig vikt, att talan prövas av regeringsrätten (prejudikatdispens), eller parten visar, att talans prövning eljest skulle ha synnerlig betydelse utöver det ifrågavarande målet (intressedispens).

Utvecklingen av regeringsrättens arbetsbörda

I fråga om förhållandena för tiden från och med år 1940 må lämnas följande uppgifter rörande antalet inkomna, avgjorda och balanserade mål.

I antalet avgjorda mål inbegripes återkallade, till annan myndighet överlämnade eller eljest avförda mål.

	Under året		Vid årets utgång balanserade
	inkomna	avgjorda	
1940	1 888	2 081	792
1941	2 206	2 068	933
1942	2 283	2 207	1 009
1943	2 664	2 592	1 082
1944	3 009	2 473	1 618
1945	3 027	2 368	2 281
1946	3 333	2 466	3 150
1947	3 171	2 898	3 425
1948	2 937	2 703	3 657
1949	3 012	2 633	4 036
1950	3 221	2 668	4 589
1951	3 022	2 708	4 909
1952	3 380	2 643	5 646
1953	3 912	3 467	6 091
1954	3 658	3 744	6 005
1955	3 865	3 768	6 102
1956	4 382	3 862	6 622
1957	4 622	4 754	6 490
1958	4 909	5 000	6 400
1959	4 731	4 613	6 518

Den ojämförligt största gruppen av mål utgöres av dem, som ankommer på finansdepartementets föredragning (i huvudsak taxeringsmål). Följande uppgifter belyser utvecklingen i fråga om finansmålen under senare år.

	Under året		Vid årets utgång balanserade
	inkomna	avgjorda	
1951	1 813	1 496	4 504
1952	2 016	1 434	5 086
1953	2 454	1 959	5 581
1954	2 021	2 176	5 426
1955	2 108	2 123	5 411
1956	2 431	2 098	5 744
1957	2 324	2 618	5 450
1958	2 519	2 664	5 305
1959	2 017	2 001	5 321

En annan grupp av mål, som under senare år visat ökning, är den som ankommer på kommunikationsdepartementets föredragning (byggnadsmål, mål om indragning av körkort m. m.). Om dessa mål må följande uppgifter lämnas.

	Under året		Vid årets utgång
	inkomna	avgjorda	balanserade
1951	392	377	117
1952	493	405	205
1953	630	615	220
1954	689	646	263
1955	856	807	312
1956	963	880	395
1957	1 285	1 226	454
1958	1 434	1 295	593
1959	1 796	1 635	754

För bedömning av den sannolika utvecklingen av regeringsrättens arbetsbörda är det även av intresse att taga del av förhållandena inom kammarrätten. Antalet inkomna, avgjorda och balanserade skattemål inom kammarrätten, vilka ej avser fastighetstaxering, har under senare år varit följande.

	Under året		Vid årets utgång
	inkomna	avgjorda	balanserade
1951	8 116	9 306	9 463
1952	7 712	9 367	7 808
1953	8 996	8 972	7 832
1954	13 213	8 085	12 960
1955	10 836	9 922	13 874
1956	10 217	11 260	12 831
1957	8 802	11 122	10 511
1958	9 084	11 209	8 386
1/1—30/9 1959	5 788	6 552	7 619

Regeringsrättens yttrande

I skrivelse den 16 november 1959 hemställdes om yttrande av regeringsrättens ledamöter huruvida behov föreläge att framflytta den i lagen den 23 mars 1956 om tillfällig ökning av regeringsrådets antal angivna tidpunkten den 30 september 1960 eller att eljest vidtaga ändring i nämnda lag. Med anledning av skrivelsen har regeringsrättens ledamöter i yttrande den 7 december 1959 bl. a. anfört följande.

I sitt yttrande den 20 oktober 1959 över en av f. d. justitierådet Ekberg verkställd utredning angående kompetensfördelningen beträffande administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten (SOU 1959: 4) ha domstolens ledamöter utförligt behandlat frågan vilket inflytande förslaget genomförande kunde komma att erhålla på regeringsrättens arbetsbörda och även uttalat sig om domstolens arbetsläge i allmänhet. I yttrandet erinrades om att det under den tid efter 1945, då regeringsrättens ledamötsantal ökats från 7 till 16, ansetts vara ett önskemål att regeringsrådets antal skulle nedbringas och att i gällande lag om tillfällig ökning av regeringsrådets antal en sådan reduktion förutsetts. Vidare framhölls, att de förhoppningar om arbetsbalansens upphörande, som lågo ba-

kom åtgärderna att öka antalet regeringsråd och domstolsavdelningar, icke gått i uppfyllelse. I yttrandet lämnades vidare detaljerade uppgifter om den balans, bestående huvudsakligen av finansmål, som regeringsrätten alltjämt hade, för närvarande mellan 6 000 och 7 000 mål. Yttrandet utmynnade visserligen i en tillstyrkan att det remitterade förslaget med vissa ändringar måtte läggas till grund för lagstiftning, men härtill fogades en hemställan, att de föreslagna ändringarna måtte genomföras först i och med att på andra punkter en begränsning av regeringsrättens arbetsuppgifter komme till stånd. Detta kunde ske genom att vissa kategorier av mål avskildes från domstolens område.

Under hänvisning till vad sålunda anförts framhåller regeringsrättens ledamöter, att det ej är möjligt att omedelbart efter den 30 september 1960 skrida till en reduktion av domstolens ledamotsantal. Den vid 1958 års riksdag beslutade begränsningen i rätten att till regeringsrätten fullfölja talan i skattemål hinner ju först åtskilligt senare få reell betydelse för måltillströmningen. Det synes därför vara av nöden att ytterligare skjuta på den tidpunkt, då ståndpunkt tages till frågan om antalet regeringsråd för framtiden. Härför talar även, att det ännu är ovisst, i vilken mån domstolen på grund av det av justitierådet Ekberg framlagda förslaget eller eljest kan komma att tillföras nya arbetsuppgifter liksom ock i vilken utsträckning och i vilken takt i olika sammanhang framförda önskemål om avskiljande av vissa målkategorier kommer att tillmötesgå.

En förskjutning av den nu i lagen angivna tidpunkten för minskning av domstolens ledamotsantal till åtminstone den 30 september 1962 anser regeringsrättens ledamöter välmotiverad. Det tillägges i yttrandet, att det kan beräknas att tre ledamöter av domstolen kommer att avgå med pension under tiden den 1 oktober 1960—30 september 1962.

Enligt vad i yttrandet vidare framhålles föreligger i övrigt ej anledning att för närvarande vidtaga ändring i lagen.

Ur det yttrande regeringsrättens ledamöter den 20 oktober 1959 avgav över det av justitierådet Ekberg framlagda förslaget angående kompetensfördelningen beträffande administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten må följande anföras.

De förhoppningar om arbetsbalansens upphörande, som lågo bakom åtgärderna att öka antalet regeringsråd och domstolsavdelningar, ha tyvärr icke gått i uppfyllelse. Organisationens utvidgning har möjliggjort en större avarbetning av inneliggande mål — år 1958 avdömdes 5 000 mål — men då samtidigt de inkommande besvären ökat, har balansen trots den rådande höga arbetstakten ej kunnat i tillräcklig mån nedbringas. Redan år 1953 hade balansen stigit till 6 000 mål och under detta tal har den sedermera — trots den per 1 oktober 1956 genomförda ökningen från 13 till 16 regeringsråd och från två till tre domstolsavdelningar — ej gått ned. För att belysa arbetslägets utveckling efter den sista utökningen av regeringsrättens organisation må nämnas att, medan balansen vid slutet av den period, då regeringsrätten arbetade endast på två avdelningar, alltså den 30 september 1956, utgjorde 6 997 mål, balansen vid samma datum de följande åren utgjorde år 1957 6 771 mål, år 1958 6 537 mål och 1959 omkring 6 650 mål. Hur den förstärkning, som ökningen från två till tre avdelningar innebar, blivit

neutraliserad av ett ökat antal inkommande mål belyses av att antalet sådana mål utgjorde år 1955 3 865 mål, år 1956 4 382 mål, år 1957 4 622 mål och år 1958 4 909 mål. Under de tre första kvartalen 1959 ha inkommit omkring 3 600 mål.

Som bekant har regeringsrätten haft den praxis att andra mål än finansmål i allmänhet haft företräde vid dispositionen av föredragnings tiden. Balansen har därigenom kommit att omfatta huvudsakligen finansmål, alltså till största delen taxeringsmål. De balanserade finansmålen antal utgjorde vid utgången av åren 1955—1958 respektive 5 411, 5 744, 5 450 och 5 305 mål. Vid det gångna kvartalsskiftet voro de balanserade finansmålen omkring 5 350. Belysande för effekten av den eftersläpning, som förekommer, är att av de finansmål, som under första halvåret 1959 avgjordes i regeringsrätten, omkring hälften hänförde sig till år 1953 eller tidigare års taxeringar; ifrågavarande mål avdömdes alltså slutligt sex år eller mera efter taxeringsnämndens ställningstagande. Väntetiden mellan kammarrätterns utslag och regeringsrättens avgörande torde för närvarande utgöra närmare tre år.

Det är svårt att beteckna den situation, vilken framgår av de här återgivna uppgifterna, som annat än otillfredsställande. Även om balansen något minskat, är den fortfarande avsevärd. De rådande förhållandena ha också uppmärksamrats av statsmakterna, och för att åstadkomma en förbättring i arbetsläget har som bekant år 1958 införts fullföljdsbegränsning i form av en beloppsspärr för taxeringsmålen, den utan jämförelse största av de målkategorier, vilka tillhöra regeringsrättens avgörande. Den sålunda genomförda reformen har antagits resultera i en minskning av regeringsrättens sammanlagda arbetsbörda med omkring tio procent, men då de nya reglerna få tillämpning först med avseende å mål, härrörande från år 1958 och senare års taxeringar, kommer den väntade lättningen att bli verkligt märkbar i regeringsrätten först år 1962 eller 1963.

Departementschefen

Då antalet regeringsråd den 1 oktober 1956 provisoriskt ökades från tretton till sexton skedde detta främst för att möjliggöra att den stora balansen av oavgjorda taxeringsmål i regeringsrätten skulle kunna avarbetas. Såsom därvid framhölls skapar den stora anhopningen av sådana mål olägenheter såväl för den enskilde som för det allmänna.

Av den i det föregående lämnade redogörelsen framgår hur regeringsrättens arbetsbörda utvecklats sedan 1956. Antalet inkommande mål har fortsatt att öka utom 1959, då en viss minskning i måltillströmningen inträffade. Balansen sjönk däremot 1957 och 1958 för att ånyo stiga 1959. Vad taxeringsmålen beträffar gick balansen visserligen ned 1957 och 1958 men har sista året återigen stigit, låt vara obetydligt. Balansen av mål, ankommande på kommunikationsdepartementets föredragnings, har sedan 1956 nästan fördubblats.

Såsom regeringsrättens ledamöter framhållit i yttrande över det av särskild utredningsman framlagda förslaget angående kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten har de förhoppningar om arbetsbalansens nedbringande, som låg till grund för ökningen av antalet regeringsråd 1956, icke gått i uppfyllelse. De siffror som i det föregående anförts angående arbetsutvecklingen

visar en stigande tendens. Denna tendens torde bli ytterligare markerad vid ett genomförande helt eller delvis av det nyssnämnda förslaget angående kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten, vilket förslag f. n. bearbetas inom justitiedepartementet. Å andra sidan torde den fullföljdsbegränsning beträffande skattemålen som genomfördes 1958 vara ägnad att, då den om ett par år på allvar gör sig gällande, i viss mån motverka stegringen av målbalansen. Härtill kommer att jämsides med arbetet på nya regler för kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten strävandena inriktats på att åstadkomma lättnad för regeringsrätten genom att avbörda domstolen vissa grupper av mål. Sålunda må nämnas att man inom finansdepartementet f. n. är sysselsatt med att utarbeta förslag, som syftar till att avskära nöjes-skattemålen från fullföljd till högsta instans. Andra målgrupper, som ur förevarande synpunkt träder i blickpunkten, är körkortsmålen samt vissa lönemål. Av särskilt stor betydelse skulle det naturligtvis vara om de talrika körkortsmålen kunde överföras från regeringsrätten till handläggning av annan instans, t. ex. allmän domstol. Frågan härom utreds av 1957 års trafiknykterhetskommitté, och förslag i ämnet torde vara att emotse vid årsskiftet 1960/61.

I rådande läge är det ej möjligt att på längre sikt göra en säker prognos angående utvecklingen av regeringsrättens arbetsförhållanden. Tydligt är emellertid, att det ej är möjligt att redan efter den 30 september i år vidtaga någon minskning av antalet regeringsråd. Regeringsrättens ledamöter har föreslagit att tidpunkten framflyttas till den 30 september 1962. Även om man får räkna med möjligheten att det ej heller efter sistnämnda tidpunkt låter sig göra att reducera ledamotsantalet, vill jag biträda detta förslag. Jag förordar sålunda, att den i 1956 års lag angivna tidpunkten, då antalet regeringsråd åter skall börja nedbringas, ändras till den 30 september 1962. Då det får anses uteslutet att förhållandena kommer att medge att antalet regeringsråd kan nedbringas före nämnda tidpunkt, föreslår jag vidare, att den i lagen nu inrymda befogenheten för Kungl. Maj:t att fixera en tidigare tidpunkt utgår.

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats härvid fogade förslag¹ till *lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 23 mars 1956 (nr 73) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal*.

Föredraganden hemställer, att lagrådets utlåtande över lagförslaget må för det i 87 § regeringsformen omförmälda ändamålet inhämtas genom utdrag av detta protokoll.

Denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:

T. Johansson

¹ Förslaget, som är likalydande med det vid propositionen fogade lagförslaget, har här uteslutits.

Utdrag av protokollet, hållet i Kungl. Maj:ts lagråd den 29 januari 1960.

Närvarande:

justitieråden BECKMAN,
E. SÖDERLUND,
TAMMELIN,
regeringsrådet NEVRELL.

Enligt lagrådet den 27 januari 1960 tillhandakommet utdrag av protokoll över justitiedepartementens ärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 22 januari 1960, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets utlåtande skulle för det i § 87 regeringsformen omförmälda ändamålet **inhämtas** över upprättat förslag till lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 23 mars 1956 (nr 73) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal.

Förslaget, som finnes bilagt detta protokoll, föredrogs inför lagrådet av lagbyråchefen B. Hjern.

Lagrådet lämnade förslaget utan erinran.

Ur protokollet:

Trygve Hellners

Utdrag av protokollet över justitiedepartementens ärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 5 februari 1960.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden NILSSON, STRÄNG, ANDERSSON, LINDSTRÖM, LANGE, LINDHOLM, KLING, SKOGLUND, EDENMAN, NETZÉN, JOHANSSON, AF GEIJERSTAM, NORDLANDER.

Efter gemensam beredning med chefen för finansdepartementet anmäler chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, lagrådets den 29 januari 1960 avgivna utlåtande över det till lagrådet den 22 i samma månad remitterade förslaget till *lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 23 mars 1956 (nr 73) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal.*

Med förmälan att förslaget av lagrådet lämnats utan erinran hemställer föredraganden, att detsamma måtte jämlikt 87 § regeringsformen genom proposition föreläggas riksdagen till antagande.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdde hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Margit Hirén