

Nr 16.

Memorial med föranledande av kamrarnas skiljaktiga beslut beträffande första lagutskottets utlåtande nr 9 i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om tillfällig ökning av regeringsrådets antal, dels ock i ämnet väckt motion.

Genom proposition nr 27 har Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen att antaga ett vid propositionen fogat förslag till lag om tillfällig ökning av regeringsrådets antal. Lagförslaget innebär att antalet regeringsråd tillfälligt ökas från tio till elva.

I den i anledning av propositionen inom riksdagens första kammare av herr Herlitz väckta motionen nr 366 hemställdes, att riksdagen måtte för sin del besluta sådan ändring av den föreslagna lagen om tillfällig förstärkning av regeringsrådets antal, att regeringsrådets antal bestämdes till tretton.

I avgivet utlåtande nr 9 över propositionen och den i anledning av densamma väckta motionen har utskottet hemställt, att riksdagen — med förklaring att riksdagen med bifall till motionen I: 366 funnit viss ändring böra vidtagas i det genom propositionen framlagda lagförslaget — måtte för sin del antaga ett i utskottets utlåtande upptaget förslag till lag i ämnet.

Vid utlåtandet har herr Hedlund i Östersund m. fl. fogat en reservation, vari hemställdes, att riksdagen med avslag å motionen I: 366 måtte bifalla förevarande proposition, nr 27.

Kungl. Maj:ts och utskottets förslag voro av följande lydelse:

(Kungl. Maj:ts förslag:)

(Utskottets förslag:)

L a g

om tillfällig ökning av regeringsrådets antal.

Härigenom 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 29 mars 1946 (nr 113) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal, från och med den 1 oktober 1952 och intill dess regeringsrådets antal efter vad i denna lag sägs nedbragts till sju gälla följande.

1 §.

Kungl. Maj:ts regeringsrätt skall Kungl. Maj:ts regeringsrätt skall till och med den 30 september 1955 till och med den 30 september 1955 eller, om särskilda förhållanden för- eller, om särskilda förhållanden för-

(Kungl. Maj:ts förslag:)

(Utskottets förslag:)

anleda därtill, den tidigare dag som Kungl. Maj:t bestämmer utgöras av *elva* 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.

anleda 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.

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 de till regeringsrättens handläggning hörande ärenden, vilkas fördelning endast beror av den ordning, vari de enligt gällande föreskrifter anmälas.

4 §.

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

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.

Utskottets motivering var av följande lydelse:

»Förevarande proposition får anses vara föranledd av riksdagens år 1951, på förslag av utskottet i dess utlåtande nr 11, beslutade hemställan, att Kungl. Maj:t snarast måtte framlägga förslag för riksdagen till erforderlig utökning av regeringsrådets antal, så att den alltför stora balansen av oavgjorda mål, som då fanns inom regeringsrätten, inom skäligen tid kunde nedbringas till normal storlek.

I ovannämnda utlåtande anförde utskottet, att starka skäl talade för att en tillfällig, ytterligare förstärkning av regeringsrätten snarast genomfördes. Det syntes utskottet därvid ligga närmast till hands att tänka sig en utökning med tre ledamöter. Vid sitt bedömande av frågan utgick utskottet från att, såsom departementschefen själv uttalade år 1946, det icke vore tillrådligt att utöver vad som redan skett minska tillströmningen av mål till regeringsrätten genom att avskära vissa grupper av mål från full-

följdsrätt eller att till annan myndighet överlämna avgörandet av vissa mål. Enär frågan om förstärkningens omfattning och varaktighet krävde närmare övervägande, ansåg sig utskottet icke kunna förorda att riksdagen då omedelbart genomförde en lagändring.

I föreliggande proposition har departementschefen emellertid, trots vad han yttrade år 1946, ansett sig inför det synnerligen otillfredsställande arbetsläge, som nu föreligger, böra till förnyat övervägande upptaga frågan om möjligheterna att på olika sätt minska måltillströmningen. Departementschefen avser att låta närmare utreda dessa spörsmål och att därefter ånyo pröva dem. I avvaktan på resultatet av denna utredning anser departementschefen, att någon större utökning av regeringsrätten knappast bör komma i fråga och inskränker sig till att föreslå en förstärkning med en ledamot.

Vad först angår balansen av oavgjorda mål i regeringsrätten framgår av propositionen, att balansen under de senaste åren, trots den år 1946 genomförda utökningen av antalet regeringsråd från sju till tio, undan för undan vuxit. Vid årsskiftet 1950/51 uppgick balansen till 4 589 mål eller mera än fyra och en halv gånger det antal mål, som anses motsvara normal balans (1 000 mål). Vid utgången av år 1951 utgjorde balansen ej mindre än 4 905 mål, vilket motsvarar nära två års arbetsprodukt av regeringsrätten med nuvarande antal ledamöter. Tendensen till växande balans är, såsom framgår av regeringsrättens ovan intagna promemoria, alltjämt tydlig. Med hänsyn till att ständigt nya former av samhällsingripanden komma till stånd och att området för regeringsrättens verksamhet till följd därav sannolikt kommer att utvidgas, torde det icke vara obefogat att antaga, att måltillströmningen i framtiden icke kommer att minska i någon större utsträckning.

Av den nuvarande balansen utgöres det övervägande antalet mål, eller omkring 3 600, av finansmål. Av dessa mål utgöra beskattningsmålen den ojämförligt största gruppen. Även av de årligen nytillkommande målen bestå de flesta av finansmål. Sålunda utgjordes, enligt vad utskottet inhämtat, av de år 1950 inkomna 3 221 målen 1 968 av finansmål. Motsvarande siffror för år 1951 voro 3 022 respektive 1 813. Det torde dessutom, såsom framgår av propositionen, förhålla sig så, att i fråga om mål, som inkomma från andra departement än finansdepartementet, icke föreligger någon onormal balans. Den av departementschefen bebådade utredningen synes alltså i första hand icke lämpligen kunna inriktas på andra mål än finansmålen och då företrädesvis beskattningsmålen.

Frågan om fullföljdsbegränsning eller överflyttande av mål till avgörande av annan myndighet har allt sedan regeringsrättens tillkomst flerfaldiga gånger varit under bedömande. Under 1920-talet avskuros bl. a. vissa skattemål, alla avlöningsmål och flertalet anmärkningsmål från prövning i regeringsrätten. För dessa mål är numera kammarrätten sista instans. Förslag om att göra kammarrätten till sista instans i beskattningsmål över huvud taget ha diskuterats gång efter annan. Förslagen ha dock varje gång av-

visats, bl. a. av det skälet, att kammarrätten med hänsyn till prövningsnämndernas organisation i realiteten är första domstolsinstans i skattemål och att en ändrad lagstiftning i angiven riktning skulle förutsätta en väsentlig omläggning av hela taxeringsförfarandet. Flera andra utvägar ha undersökts och förkastats. Man har sålunda övervägt att införa fullföljdsavgift eller stämpelavgift, att låta rätten till fullföljd bli beroende på skattebeloppets storlek, att begränsa det allmännas rätt att fullfölja talan i beskattningsmål och att inskränka klagorätten i sådana fall, där prövningsnämnden och kammarrätten varit fullt ense i sina beslut, eller i mål, där klara prejudikat funnos, m. m.

Med nuvarande starka skattetryck få avgöranden i skattefrågor ökad betydelse för den enskilde. Denne får härigenom allt större intresse av att ett för honom ofördelaktigt avgörande i ett skattemål kan bringas under regeringsrättens prövning. Vilken väg man än väljer för begränsning av fullföljdsrätten måste alltså varje åtgärd i denna riktning enligt utskottets mening leda till icke önskvärt resultat icke minst för enskilda personer, i det att dessa därigenom betagas möjlighet att få sin sak prövad av högsta instans. Med hänsyn till det anförda anser utskottet varje inskränkning i fullföljdsrätten betänklig.

En utredning av det slag departementschefen avsett torde vidare komma att kräva avsevärd tid. Vid övervägande av fullföljdsbegränsningar i förevarande hänseende måste hänsyn tagas även till andra omständigheter än sådana, som direkt hänga samman med nämnda fråga. Man kan då bli tvungen att taga ställning till den ovan berörda frågan om prövningsnämndernas omorganisation. Därmed är man också inne på det av riksdagen år 1950 väckta spörsmålet om en allsidig och förutsättningslös utredning rörande taxeringsförfarandet och taxeringsprocessen, vilken enligt riksdagens mening borde taga sikte på frågan, huruvida kraven på rättssäkerhet och effektivitet i taxeringsförfarandet och taxeringsprocessen voro tillräckligt väl tillgodosedda (se bevillningsutskottets av riksdagen godkända utlåtande nr 46/1950). Vid den av departementschefen bebådade utredningen torde man heller icke kunna undgå att beröra frågan om ökad rättssäkerhet med avseende å administrativa besvärsmål över huvud taget, vilken fråga för närvarande utredes av besvärssakkunniga.

Även om den av departementschefen avsedda utredningen skulle kunna leda fram till godtagbart resultat på någon punkt torde, med hänsyn till vad utskottet ovan anført om den tid en sådan utredning skulle kräva, balansen ändå icke inom rimlig tid kunna avarbetas utan att andra utvägar tillgripas. Departementschefen har själv avvisat tanken på att öka regeringsrättens arbetsprodukt genom att föreskriva, att regeringsrätten skulle vara domför med lägre antal ledamöter än för närvarande, och ansett, att man ej heller torde kunna ifrågasätta att genom utökning av föredragningstiden eller genom andra liknande åtgärder kräva en större målavverkning. Utskottet är härutinnan ense med departementschefen. Den enda återstående möjligheten blir då att öka antalet ledamöter i regeringsrätten.

Vid övervägande av denna fråga finner utskottet icke anledning frångå sin tidigare uppfattning att en provisorisk förstärkning bör ske med tre ledamöter. Såsom framgår av regeringsrättens promemoria skulle, efter en utökning av regeringsrätten med tre ledamöter, normal balans böra förväntas inträda efter fyra å fem år. Därest ledamöternas antal endast ökades med en, skulle däremot balansen icke kunna beräknas bli återställd förrän omkring tio år efter utökningen. En förstärkning med två regeringsråd åter torde icke lämpligen kunna komma i fråga, enär det vore svårt att konstruera en rimlig arbetsordning med elva i domstolen tjänstgörande ledamöter. Vid dessa beräkningar har hänsyn icke tagits till verkningarna av en eventuell fullföljdsbegränsning. Ehuru, såsom departementschefen anført, med hänsyn till de möjligheter som kunna erbjuda sig att genomföra en fullföljdsbegränsning eller eljest minska tillströmningen av mål, intet bestämt uttalande kan göras i fråga om den tid som det med den förstärkning han föreslagit skulle taga att nedbringa balansen till önskad omfattning, kan denna omständighet dock icke rubba det inbördes förhållandet mellan de tidrymder inom vilka normal balans skulle kunna uppnås med de två olika alternativ till utökning som ovan angivits.

Ehuru det icke tillkommer utskottet att uttala sig i kostnadsfrågan, vill utskottet dock anföra följande. Ur kostnadssynpunkt kan icke med säkerhet företräde givas åt något av de två alternativ som i förevarande hänseende föreligga, nämligen utökning med ett eller med tre regeringsråd. Goda skäl tala för att det senare alternativet kan ställa sig ekonomiskt mera fördelaktigt för statsverket. Enligt vad utskottet inhämtat torde en utökning med ett regeringsråd, däri inbegripet det ökade behovet av föredragande och extra arbetskrafter m. m., draga en sammanlagd årlig kostnad av omkring 115 000 kronor och en förstärkning med tre ledamöter en motsvarande kostnad av 290 000 kronor. Såsom ovan framhållits beräknas, att balansen borde under eljest oförändrade förhållanden kunna utjämnas, med ytterligare ett regeringsråd under en tioårsperiod och efter en ökning med tre regeringsråd under en tidrymd av fyra å fem år. De totala utgifterna för balansens avarbetande skulle i det förra fallet uppgå till 1 150 000 kronor och i det senare fallet till högst 1 450 000 kronor. Å andra sidan skulle i det förra fallet det allmännas utgifter för räntor å restituerade skattebelopp uppgå till större summa än i det senare fallet. Om den skattskyldiges talan helt eller till någon del bifalles och skatt alltså restitueras till honom, utgår nämligen ränta å det restituerade beloppet, beräknad efter fem procent om året från det skatten guldits. Det bör här nämnas, att beloppet enbart av den statliga skatt som restituerats till följd av regeringsrättens beslut, enligt vad utskottet inhämtat, uppgick under år 1949 till 1,6 miljoner, under år 1950 till 1,7 miljoner och under år 1951 till 2,3 miljoner kronor. Såsom framgår av utskottets utlåtande nr 11 år 1951 har statsverket dessutom att svara för räntan på restituerad kommunalskatt, som uttagits i enlighet med 1948 års eller senare taxeringar. I den mån regeringsrätten i sitt arbete hinner fram till de senaste årens taxeringar, komma statsverkets utgifter för detta ändamål att

stiga. Även om det av flera anledningar är vanskligt att ange en exakt siffra för den utgiftsminskning som står att vinna, om väntetiden nedbringas i regeringsrätten, är det dock tydligt att det rör sig om ganska betydande summor.

Med hänsyn till att enligt gällande pensionsbestämmelser av regeringsrättens nuvarande ledamöter två avgå under år 1956 och en under vart och ett av åren 1959, 1961, 1962 och 1963 samt med beaktande av vad ovan anförts angående den framtida utvecklingen av regeringsrättens arbetsbörda, finner utskottet att en sådan utökning av regeringsrätten, som utskottet uttalat sig för, icke bör utgöra hinder för att vid den tidpunkt, då balansen är avarbetad, nedbringa regeringsrådets antal till vad som kan antagas då vara erforderligt.

Med stöd av det ovan anförda anser sig utskottet böra tillstyrka en utökning av regeringsrättens ledamöter med tre.

För genomförande av utskottets förslag erfordras en ändring av 1 § i det genom propositionen framlagda lagförslaget.

Mot förslaget i övrigt har utskottet icke något att erinra.»

Enligt utskottet tillhandakomna utdrag av kamrarnas protokoll ha kamrarna vid behandlingen av utskottets ifrågasvarande utlåtande stannat i olika beslut.

Första kammaren har bifallit utskottets hemställan och därjämte godkänt utskottets motivering.

Andra kammaren har bifallit den vid utlåtandet fogade reservationen.

Med anledning av vad sålunda förekommit har utskottet till behandling förehåft frågan om sammanjämkning av den skiljaktighet, som föreligger mellan kamrarnas beslut.

Utskottet. Såsom framgår av en i propositionen intagen promemoria av regeringsrätten kan en utökning av regeringsrådets antal med två icke lämpligen komma i fråga, när det är svårt att konstruera en rimlig arbetsordning med elva i domstolen tjänstgörande ledamöter. Föredragande departementschefen, statsrådet Zetterberg, framförde vid ärendets behandling i andra kammaren samma synpunkt. Med hänsyn härtill kan icke den utvägen väljas för sammanjämkning av kamrarnas skiljaktiga beslut, att utskottet föreslår en tillfällig ökning av antalet regeringsråd från tio till tolv, utan utskottets förslag måste gå ut på att endera kammaren i fråga om regeringsrådets antal biträder medkammarens beslut.

Som motiv för att begränsa den tillfälliga förstärkningen av regeringsrätten till en ledamot har föredragande departementschefen anført, att man borde avvakta resultatet av den av honom åsyftade utredningen av frågan om möjligheterna att på olika sätt minska tillströmningen av mål till regeringsrätten.

Utskottet har, på skäl som utvecklats i dess utlåtande nr 9, anmärkt att

den utredning departementschefen angivit torde komma att kräva avsevärd tid samt under framhållande av att varje inskränkning i fullföljdsrätten vore betänklig uttalat tvekan huruvida utredningen skulle kunna leda till godtagbart resultat.

Mot dessa utskottets uttalanden har, huvudsakligen i andra kammaren, riktats kritik. Första kammaren har, såsom framgår av den ovan lämnade redogörelsen, godkänt utskottets motivering.

Vid övervägande av möjligheterna till sammanjämkning finner utskottet den lämpligaste utvägen vara att i fråga om de framlagda lagförslagen andra kammaren biträder första kammarens beslut samt att vad angår motiveeringen kamrarna godkänna den motivering utskottet angivit i sitt utlåtande nr 9 (se ovan s. 2—6) med de ändringar beträffande nyssnämnda uttalanden, som framgå av det följande.

De fyra stycken å s. 4—5 här ovan, vilka börja respektive sluta med orden: »Med nuvarande — — — fullföljdsrätten betänklig.», »En utredning — — — av besvärssakkunniga.», »Även om — — — i regeringsrätten.» och »Vid övervägande — — — ovan angivits.», skola erhålla följande lydelse:

»Med nuvarande starka skattetryck få avgöranden i skattefrågor ökad betydelse för den enskilde. Denne får härigenom allt större intresse av att ett för honom ofördelaktigt avgörande i ett skattemål kan bringas under regeringsrättens prövning. Med hänsyn särskilt härtill synes det vara av största vikt att vid den av departementschefen angivna utredningen noga överväges vilka utvägar som böra väljas för en begränsning av måltillströmningen till regeringsrätten.

En sådan utredning torde emellertid komma att bli tämligen omfattande och, även om den bedrives med all möjlig skyndsamhet, fördenskull kräva åtskillig tid. Vid övervägande av frågan om fullföljdsbegränsningar måste hänsyn tagas även till andra omständigheter än sådana, som direkt hänga samman med denna fråga. Man kan då bli tvungen att taga ställning till den ovan berörda frågan om prövningsnämndernas omorganisation. Därmed är man också inne på det av riksdagen år 1950 väckta spörsmålet om en allsidig och förutsättningslös utredning rörande taxeringsförfarandet och taxeringsprocessen, vilken enligt riksdagens mening borde taga sikte på, huruvida kraven på rättssäkerhet och effektivitet i taxeringsförfarandet och taxeringsprocessen voro tillräckligt väl tillgodosedda (se bevillningsutskottets av riksdagen godkända utlåtande nr 46/1950). Vid den av departementschefen bebådade utredningen torde man heller icke kunna undgå att ingå på frågan om ökad rättssäkerhet med avseende å administrativa besvärsmål över huvud taget, vilken fråga för närvarande utredes av besvärssakkunniga.

Med hänsyn till den tid en sådan utredning synes kräva torde de åtgärder till begränsning av måltillströmningen, som kunna bli resultatet av utredningen, icke komma att påverka den allttjämt stigande balansen på sådant sätt att denna inom rimlig tid hinner avarbetas. Andra utvägar måste därför

tillgripas. Departementschefen har själv avvisat tanken på att öka regeringsrättens arbetsprodukt genom att föreskriva, att regeringsrätten skulle vara domför med lägre antal ledamöter än för närvarande, och ansett, att man ej heller torde kunna ifrågasätta att genom utökning av föredragningstiden eller genom andra liknande åtgärder kräva en större målavverkning. Utskottet är härutinnan ense med departementschefen. Den enda återstående möjligheten blir då att öka antalet ledamöter i regeringsrätten. Såsom framgår av regeringsrättens promemoria kan, efter en utökning av regeringsrätten med tre ledamöter, normal balans förväntas inträda efter fyra å fem år, medan däremot, om ledamöternas antal endast ökas med en, balansen icke kan beräknas bli återställd förrän omkring tio år efter utökningen. En förstärkning med två regeringsråd åter torde icke lämpligen kunna komma i fråga, när det är svårt att konstruera en rimlig arbetsordning med elva i domstolen tjänstgörande ledamöter. Vid dessa beräkningar har hänsyn icke tagits till verkningarna av en eventuell fullföljdsbegränsning. Ehuru, såsom departementschefen anført, med hänsyn till de möjligheter som kunna erbjuda sig att genomföra en fullföljdsbegränsning eller eljest minska tillströmningen av mål, intet bestämt uttalande kan göras i fråga om den tid som det skulle taga att nedbringa balansen till önskad omfattning, kan resultatet av en sådan reform dock icke inverka på den inbördes relationen mellan de tidrymder inom vilka normal balans skulle kunna uppnås med de två olika tänkbara alternativ till utökning som ovan angivits.

Vid övervägande av frågan hur stor ökning av regeringsrådets antal som nu bör företagas finner utskottet att, vilken inverkan resultatet av den av departementschefen avsedda utredningen än kan få i framtiden i fråga om måltillströmningen, det med hänsyn till den nu föreliggande balansen icke är tillräckligt med den förstärkning, som föreslagits i propositionen. Utskottet anser sig därför icke ha anledning frågå sin tidigare uppfattning att en provisorisk förstärkning bör ske med tre ledamöter.»

På nu anförda skäl får utskottet hemställa,

att *första kammaren* med frånträdande av sitt beslut beträffande motiveringen i första lagutskottets utlåtande nr 9 måtte godkänna den motivering som framlagts här ovan; samt att *andra kammaren* med frånträdande av sitt beträffande samma utlåtande fattade beslut måtte biträda första kammarens beslut i fråga om det av utskottet i nämnda utlåtande framlagda lagförslaget med den motivering som framlagts här ovan.

Stockholm den 22 april 1952.

På första lagutskottets vägnar:

OLOV RYLANDER.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Branting, Ahlqvist, Olofsson, Lodenius, Lindblom, fru Sjöström-Bengtsson, herrar Herbert Hermansson och Herlitz;

från andra kammaren: herrar Rylander, Hedlund i Östersund, Olsson i Mellerud, Johansson i Norrfors, Lindberg, Landgren, Gustafsson i Borås och Östlund.

Reservation

av herrar *Ahlqvist* och *Landgren*.
