

## Nr 115

Av herr Branting, angående inrättande av en särskild högsta domstol i skattemål.

I sin till innevarande års riksdag avgivna berättelse har riksdagens revisorer bland annat fäst uppmärksamheten på att handläggningen av de taxeringsmål, som fullföljes till regeringsrätten, tager avsevärd tid samt framhållit de olägenheter som härigenom uppstår såväl för det allmänna som för de skattskyldiga. Det problem, som revisorerna sålunda berört, är mycket betydelsefullt, och en lösning därav framstår såsom synnerligen angelägen.

Det är ett väl känt förhållande, att regeringsrätten sedan länge arbetar med en avsevärd balans. Under de senaste årtiondena har frågan om domstolens arbetsbörda i olika sammanhang övervägts. Åtgärder av skilda slag har också vidtagits i syfte att begränsa densamma eller att påskynda målens avgörande. Sålunda har man sökt minska tillströmningen av mål genom att överflytta avgörandet till annan myndighet. Beslut har sålunda meddelats om att vissa mål — bl. a. om avlöningsförmåner o. d. — skall slutgiltigt prövas av kammarrätten i stället för regeringsrätten samt att huvudparten av fastighetstaxeringsmålen inte vidare får fullföljas från kammarrätten till regeringsrätten. Härjämte har man för avarbetande av inneiggande balans vid olika tidpunkter tillfälligt ökat regeringsrådets antal.

En dylik utökning genomfördes först 1928. Sedan ledamotsantalet där- efter nedgått till det ordinära, eller sju, ökades antalet i regeringsrätten arbetande ledamöter från och med den 1 oktober 1946 från sex till nio samt från och med den 1 oktober 1952 med ytterligare tre till tolv. Efter sistnämnda ökning har regeringsrätten arbetat på två fullständiga avdelningar, vilket innebär en fördubbling av arbetskapaciteten i förhållande till tiden före ökningen 1946. Trots de sålunda vidtagna åtgärderna har emellertid, väsentligen på grund av ökad måltillströmning, arbetsbalansen icke kunnat avarbetas. Under tioårsperioden 1944—1953 företedde arbetsbalansen sålunda en oavbrutet fortgående ökning. Härutinnan må hänvisas till tabellen å s. 169 i riksdagsrevisorernas ovannämnda berättelse. Under år 1954 nedbringades dock arbetsbalansen något, så att antalet vid årets utgång balanserade finansmål kom att uppgå till 5 426.

Av de berörda uppgifterna framgår, att någon egentlig arbetsbalans endast föreligger beträffande finansmålen.

Till närmare belysning må anföras följande siffror beträffande målens fördelning mellan de olika statsdepartementen under åren 1950 och 1951:

	1950		1951		Avgj.	Balans
	Ink.	Avgj.	Balans	Ink.		
Justitiedepartementet .....	80	82	10	78	80	8
Utrikesdepartementet .....	1	1	—	—	—	—
Försvarsdepartementet .....	20	23	4	19	21	2
Socialdepartementet .....	184	181	48	183	202	29
Kommunikationsdepartementet	383	400	102	392	377	117
<i>Finansdepartementet .....</i>	<i>1 963</i>	<i>1 388</i>	<i>4 183</i>	<i>1 813</i>	<i>1 496</i>	<i>4 500</i>
Ecklesiastikdepartementet ....	94	95	44	96	91	49
Jordbruksdepartementet .....	72	87	40	33	49	24
Handelsdepartementet .....	55	78	27	68	61	34
Inrikesdepartementet.....	355	331	123	339	326	136
Civildepartementet.....	8	—	8	1	5	4
Summa	3 220	2 666	4 589	3 022	2 708	4 903

Av finansmålen avser det övervägande antalet olika skattefrågor. Under år 1950 avgjordes exempelvis i regeringsrätten 1 393 finansmål. Enligt en verkställd undersökning avsåg endast 24 av dessa annat än skatter. För år 1951 var motsvarande siffror 1 536 resp. 46. Bland skattemålen intager inkomsttaxeringsmålen, d. v. s. mål avseende taxering för inkomst- och förmögenhet, inkl. till krigskonjunkturskatt, en dominerande ställning. Av de under åren 1950 och 1951 avgjorda målen utgjorde de 1 145 resp. 1 282.

Det är uppenbart, att regeringsrättens arbetsbalans särskilt beträffande inkomsttaxeringsmålen innebär betydande olägenheter. De skattskyldiga får sålunda vänta i många år på beslut i sina taxeringsangelägenheter — f. n. förflyter i allmänhet omkring tre år från dagen för kammarrättens utslag, innan utslag meddelas av regeringsrätten — och de måste under tiden i många fall ligga ute med avsevärda skattebelopp. Arbetsbalansen i regeringsrätten torde även i viss mån medföra en försening med avgörandet av mål i kammarrätten. Denna kan nämligen finna sig böra avvakta vägläggande prejudikat från regeringsrätten, innan den avgör mål av viss beskaffenhet. Det kan även framhållas, att de allmänna domstolarna ofta nödgas låta mål om ansvar för oriktig deklaration vila i åratal i avbidan på att frågan om taxeringen blir slutligt avgjord i regeringsrätten, vilket naturligen är ofördelaktigt bl. a. ur kriminalpolitisk synpunkt. Den mest påtagliga olägenheten för det allmänna av förseningen med skattemålen avgörande är att densamma föranleder en betydande utgift för ränta å restituerade skattemedel. Sådan ränta utgår som bekant med fem procent — en procentsats vars relativa höjd delvis motiverats med att den skattskyldige understundom kan anses skäligen berättigad till någon ersättning för besvär och kostnader utöver restitutionen. Enligt en av riksdagens revisorer gjord beräkning, vilken betecknas såsom försiktig, har den sammanlagda räntan å sådana medel under det senaste budgetåret inte understigit 3 000 000 kronor. Härav torde mer än hälften belöpa sig på utskylder som restituerats till följd av utslag av regeringsrätten. Även om räntebeloppen

på grund av särskilda förhållanden f. n. är ovanligt höga, synes man enligt revisorerna ha att räkna med att räntebeloppen kommer att uppgå till minst 1 500 000 kronor per år.

Såsom framgår av det ovan anförda överstiger — trots de olika åtgärder som vidtagits för att reducera regeringsrättens arbetsbalans — antalet inkommande mål alltjämt antalet avgjorda. Att med någon högre grad av säkerhet bedöma den framtida utvecklingen är väl uteslutet. Otvivelaktigt har dock skattetrycket medfört, att avgörandena i skattefrågor för såväl den enskilde som sammanslutningar av olika slag fått allt större betydelse. De skattskyldigas intresse av att tillvarata sin rätt har därför blivit allt starkare. Samtidigt har skatteförfattningarna blivit alltmer komplicerade och svårtolkade. Därest den nyligen föreslagna förenklingen av vissa beskattningsregler genomföres, kan därav väl tänkas följa viss lättnad för skattemotstolarna, men å andra sidan måste man räkna med nya, delvis invecklade skatteformer, vilka medför ett ökat antal besvärsmål.

Då antalet överklaganden i skattemålen därför icke kan väntas avta utan tvärtom torde komma att ytterligare öka, framstår det såsom en nödvändighet att snarast åstadkomma en radikal lösning av det föreliggande problemet. Det kan då synas ligga nära till hands att åstadkomma en dylik lösning genom att på ett eller annat sätt begränsa måltillströmningen till regeringsrätten. Förslag om att införa ett system med fullföljdsavgifter eller stämpelavgifter i syfte att åstadkomma en dylik begränsning har tidigare diskuterats men avvisats. Vid remissen till lagrådet av det genom propositionen nr 27/1952 till riksdagen överlämnade förslaget till lag om tillfällig ökning av regeringsrådets antal anförde föredragande departementschefen bland annat, att han inför då rådande synnerligen otillfredsställande arbetsläge hos regeringsrätten funnit sig böra — trots det negativa resultatet av tidigare undersökningar om möjligheten att avskära vissa grupper administrativa besvärsmål från fullföljd till regeringsrätten — till förnyat övervägande uppta frågan om begränsning av måltillströmningen till regeringsrätten. En sådan utredning har sedermera verkställts av kanslirådet Harry Sterner, och resultatet därav har framlagts i en den 5 juni 1952 till chefen för justitiedepartementet överlämnad promemoria. Jämväl denna utrednings resultat måste betecknas som negativt. Ett under utredningen behandlat uppslag, innebärande en anordning med tillståndsprövning för talans fullföljd i taxeringsmål, har avvisats under åberopande av dels de särskilda förhållandena i taxeringsprocessen och dels att tillståndsprövningen med skäl kunde befaras medföra ett arbete för regeringsrätten som måhända skulle motväga den åsyftade lättnaden i domstolens arbetsbörda. Sedan promemorian remitterats till regeringsrätten, har dess ledamöter yttrat sig däröver, varvid flertalet uttalat sig för införande av tillståndsprövning för fullföljd av talan i taxeringsmål.

Enligt min mening bör icke ifrågakomma att följa detta förslag. Bortsett från att vinsten i form av arbetslättnad för regeringsrätten torde komma att bli ganska obetydlig, talar starka principiella skäl mot förslaget. Frågan

om begränsning av tillströmningen av mål till regeringsrätten har såsom förut antytts sedan länge haft viss aktualitet även såvitt angår taxeringsmålen. Att man dragit sig för dylika åtgärder lär sammanhånga med att det gäller statens egna anspråk, dess krav på medborgarna, spörsmål av sådan vikt för medborgarna att rätt till fullföljd hos högsta instans av den stora allmänheten anses rimlig och påkallad. I samma mån som skatterna under de senaste årtiondena fått allt större betydelse både för det allmänna och för de enskilda medborgarnas ekonomi blir anspråket hos allmänheten att få sina taxeringsfrågor prövade i en kvalificerad högsta instans alltmer befogat. En skatteprocess som kan få skenet av att ensidigt tillgodose de fiskala intressena kan aldrig uppbäras av det allmänna rättsmedvetandet. Det måste vidare alltid bli vanskligt att uppdra klara gränser för de fall, då fullföljd av talan ej skulle vara tillåten. Risken är här framför allt att de små inkomsttagarna, vilkas problem i absoluta tal kanske ter sig bagatellartade men för de enskilda kan vara av mycket stor betydelse, inte får sina mål prövade i samma utsträckning som mera kapitalstarka skattskyldiga.

Från det förhållandet att man genomfört en begränsning av rätten att fullfölja mål till högsta domstolen genom en anordning med prövningstillstånd — en anordning som för övrigt med rätta givit anledning till kritik — kan man inte utan vidare dra den slutsatsen, att en motsvarande begränsning också är möjlig beträffande fullföljd av skattemålen till regeringsrätten. Innan målen vid de allmänna domstolarna når upp till högsta instans, har de passerat underrätt och hovrätt, där behandlingen är sådan att i alla fall ganska starka garantier skapats för riktiga domslut. Inom skatteprocessen är inte lika väl sörjt för processordningen i instanserna under regeringsrätten som vid de allmänna domstolarna. Även om prövningsnämnderna efter 1943 års taxeringsreform fått en betydligt bättre organisation än tidigare och därmed också möjlighet att mera tillfredsställande handlägga målen, är dock processen där fortfarande mycket summarisk. Först i kammarrätten underkastas målen en mera ingående domstolsmässig behandling, dock allenast på basis av en helt skriftlig process.

Behovet av en instans i taxeringsmålen över kammarrätten belyses av att ändringsprocenten i regeringsrätten är mycket betydande. Härutinnan må följande uppgifter återges ur 1952 års promemoria. Ändringsprocenten utgjorde under år 1950 för 1 172 undersökta egentliga taxeringsmål något över 37 och under år 1951 för 1 300 undersökta mål något under 37. Dessa höga procenttal torde dock till viss del förklaras av utgången i mål avseende tillämpning av icke permanenta bestämmelser — krigskonjunktursskatt och påföring av skatt jämlikt övergångsbestämmelserna till uppbördsförordningen. Men även i de vanliga taxeringsmålen är ändringsprocenten stor. År 1950 uppgick den till något över 27 och år 1951 till omkring 28.

Givetvis är det möjligt att förebygga arbetsbalans i regeringsrätten genom att ytterligare öka antalet ledamöter däri. För att uppnå önskat resultat torde det vara nödvändigt med en sådan ökning av ledamotsantalet att domstolen, såsom f. n. provisoriskt är fallet, regelmässigt kunde arbeta på två avdel-

ningar. Även mot en dylik lösning av problemet kan emellertid riktas vägan-  
de invändningar.

Det måste betecknas som mycket angeläget, att regeringsrätten om möjligt arbetar på endast en avdelning. På ett arbetsområde som regeringsrättens, avseende de mest skiftande administrativa förhållanden, beträffande vilka doktrin saknas eller är knapphändig, är det en av huvuduppgifterna att leda utvecklingen vid rättstillämpningen på ett enhetligt sätt. En domstol med denna funktion får inte vara för stor. Dess uppgift att vid behov snabbt utforma och konsekvent vidhålla en linje i praxis kan nämligen därigenom försvåras.

Man bör därför enligt min mening söka finna en annan lösning av det föreliggande problemet. Den ur alla synpunkter mest rationella utvägen synes därvid vara att inrätta en särskild högsta domstol för skattemålen vid sidan av regeringsrätten. Skattemålen är med hänsyn till sin speciella karaktär särskilt väl lämpade för behandling av specialdomstol. Härtill kommer, att dessa mål, såsom ovan berörts, i framtiden kan väntas bli alltmer komplicerade. Det är därför önskvärt, att den högsta skattedomstolens ledamöter kan ägna ett odelat intresse åt dessa mål. Då regeringsrättens kompetens spänner över ett mycket vidsträckt område, är detta f. n. inte möjligt.

Inrättandet av en särskild högsta skattedomstol skulle även vara förenat med andra fördelar. Sålunda skulle man vid ledamotsvalet inte behöva beakta andra synpunkter än att tillgodose behovet av expertis just på skatterättens område. Utvecklingen har gått därhän, att denna del av rättssystemet numera är så omfattande och av så speciell beskaffenhet, att den endast kan behärskas av specialister. Då regeringsrättens uppgifter berör de mest skilda delar av samhällslivet, skulle det därför också vara en fördel, om man vid valet av regeringsråd inte behövde tillgodose behovet av skatterättslig expertis i denna domstol. Det är vidare otvivelaktigt, att om skattemålen utbrytes från regeringsrätten, denna skall medhinna sina återstående uppgifter utan att behöva arbeta på avdelningar. Förutsättningar skulle härigenom också skapas för att i regeringsrätten införa en mera tidsenlig processordning framför allt i form av en ökad muntlighet. Det blir följaktligen möjligt att åter nedbringa ledamotsantalet till sju. Att detta skulle vara till fördel ur synpunkten av regeringsrätten som prejudikatinstans har förut berörts.

Den största vinsten som skulle stå att nå genom inrättande av en särskild högsta skattedomstol är naturligtvis att man därigenom skulle skapa förutsättningar för en snabb handläggning av skattemålen utan att behöva tillgripa någon form av fullföljdsbegränsning i dessa mål. Det skulle alltså härigenom bli möjligt att tillgodose de skattskyldigas berättigade anspråk på att få sina skattefrågor prövade utan alltför lång tidsutdräkt utan eftersättande av rättssäkerheten.

Inrättandet av en ny domstol är självfallet förenat med kostnader för det allmänna. Denna kostnad torde emellertid mer än väl komma att uppvägas av den minskning av statens ränteutgifter för restituerade skattemedel som står att vinna genom en mera skyndsam behandling av skattemålen.

Ledamöterna i domstolen bör vara jämställda med regeringsråden. Att ta ställning till frågan om antalet ledamöter i den nya domstolen låter sig ej göra utan närmare utredning. Även åtskilliga andra organisatoriska spörsmål behöver naturligtvis utredas. Här är inte platsen att närmare ingå på dessa spörsmål. Det bör få ankomma på en av Kungl. Maj:t för ändamålet tillsatt utredning att behandla desamma.

Inte heller skall jag i detta sammanhang beröra frågan om det processuella förfarandet vid den nya domstolen. Av besvärssakkunniga utredes f. n. det omfattande och betydelsefulla problemet om det administrativa besvär förfarandet i allmänhet. Resultatet av denna utredning kommer naturligtvis att bli av betydelse även för anordnandet av skatteprocessen och därmed också för förfarandet hos den högsta instansen i skattemålen.

Den här förordade reformen förutsätter vissa författningsändringar. Sålunda måste bl. a. ändringar vidtagas i regeringsformen. Även i regeringsrättslagen och andra författningar blir ändringar nödvändiga. Såsom ovan nämnts bör de organisatoriska spörsmålen uppdragas åt en av Kungl. Maj:t tillsatt utredning. Denna bör jämväl utarbeta förslag till erforderliga författningsändringar.

Av det ovan anförda framgår, att problemet om den högsta instansen i skattemålen kräver en skyndsam lösning. För att den ovan föreslagna särskilda högsta skattedomstolen så snart som möjligt skall kunna träda i funktion, bör en kommitté för utredning av de därmed förenade spörsmålen tillsättas utan dröjsmål.

Under åberopande härav får jag alltså hemställa,

att riksdagen måtte uttala sig för inrättandet av en särskild högsta domstol i skattemål samt hos Kungl. Maj:t begära en skyndsam utredning av de med inrättandet av en sådan domstol förenade spörsmålen.

Stockholm den 25 januari 1955

*Georg Branting*