

Nr 17

Bevillningsutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till förordning om ändrad lydelse av 98 § taxeringsförordningen den 23 november 1956 (nr 623), m. m., jämte i ämnet väckta motioner.

I en den 10 januari 1958 dagtecknad proposition, nr 32, har Kungl. Maj:ts, under återopande av propositionen bilagda, i statsrådet och lagrådet förda protokoll, föreslagit riksdagen att antaga vid propositionen fogade förslag till dels förordning om ändrad lydelse av 98 § taxeringsförordningen den 23 november 1956 (nr 623);

dels ock — under förutsättning av slutligt godkännande av det av 1956 års riksdag såsom vilande antagna förslaget till ändrad lydelse av § 22 mom. 2 regeringsformen — lag angående tillägg till lagen den 26 maj 1909 (nr 38 s. 3) om Kungl. Maj:ts regeringsrätt.

Propositionen har hänvisats, såvitt avser förslaget till lag angående tillägg till lagen den 26 maj 1909 (nr 38 s. 3) om Kungl. Maj:ts regeringsrätt, till behandling av lagutskott och i övrigt till bevillningsutskottet.

Beträffande *propositionens huvudsakliga innehåll* må här anföras följande.

Antalet till regeringsrätten fullföljda taxeringsmål har under åtskilliga år starkt stegrats. Regeringsrättens balans av oavgjorda sådana mål har till följd härav ökat betydligt och utgjorde vid årsskiftet 1957—1958 5 450 mål. Under flera år har, trots stegrad avarbetning, en avsevärd eftersläpning med taxeringsmålen avgörande blivit oundviklig.

Mot bakgrunden härav föreslås i propositionen att fullföljd av talan i skattemål från kammarrätten till regeringsrätten skall begränsas i viss anslutning till vad som nu gäller vid fullföljd av talan till högsta domstolen. Fullföljdsbegränsningen skall ernås genom en beloppsspärr, 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

tiondel 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 enligt förslaget 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).

Från fullföljdsbegränsning undantas eftertaxeringsmålen samt huvudparten av de mål, i vilka klaganden kan åberopa omständigheter som grundar extraordinär besvär rätt.

De nya fullföljdsreglerna skall enligt förslaget träda i kraft den 1 januari 1959 men skall inte tillämpas på taxeringar, som verkställts enligt den äldre taxeringsförordningen.

Det till utskottet hänvisade *författningsförslaget* är av följande lydelse.

Förslag
till
Förordning
om ändrad lydelse av 98 § taxeringsförordningen den 23 november
1956 (nr 623).

Härigenom förordnas, att 98 § taxeringsförordningen den 23 november 1956 skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

98 §.

1 *mom.* Talan mot kammarrättens utslag i mål rörande taxering föres hos Kungl. Maj:t genom besvär, vilka skola vara inkomna till finansdepartementet inom två månader efter det klaganden erhållit del av kammarrättens utslag.

2 *mom.* Talan rörande höjning eller sänkning av skattskyldigs till statlig inkomstskatt eller kommunal inkomstskatt taxerade inkomst må ej, utan att Kungl. Maj:t meddelat klaganden tillstånd därtill, komma under Kungl. Maj:ts prövning, om vad klaganden i sådant hänseende tappat i kammarrätten uppenbarligen icke uppgår antingen till 5 000 kronor eller ock till en tiondedel av den enligt kammarrättens utslag taxerade inkomsten, i senare fallet dock minst till 500 kronor.

Utän tillstånd som i första stycket sägs må ej heller talan rörande höjning eller sänkning av skattskyldigs till statlig förmögenhetsskatt beskattningsbara förmögenhet komma under Kungl. Maj:ts prövning, om vad klaganden i sådant hänseende tappat i kammarrätten uppenbarligen icke uppgår till 50 000 kronor.

Prövningstillstånd må meddelas allenast om det för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av synnerlig vikt, att besvären prövas av Kungl. Maj:t, eller parten visar, att besvarens prövning eljest skulle hava synner-

lig betydelse utöver det mål, varom är fråga. Prövningstillstånd skall gälla utslaget i dess helhet, såvitt parten anfört besvär däröver. Meddelas ej tillstånd, där sådant skolat erfordras för besvärens prövning, skall utslaget stå fast; erinran härom skall intagas i Kungl. Maj:ts beslut.

3 mom. Avser vad klaganden tappat i kammarrätten jämväl annat än höjning eller sänkning av skattskyldigs taxerade inkomst eller beskattningsbara förmögenhet eller kan besvärstalan eljest i något hänseende utan prövningstillstånd komma under Kungl. Maj:ts prövning, skall vad som stadgas i 2 mom. icke utgöra hinder mot att besvären prövas även i övriga delar.

4 mom. Uptages parts talan till prövning, skola bestämmelserna i 2 mom. icke utgöra hinder mot samtidig prövning av besvär, som anförts av motpart eller, om samtaxerade makar fullföljt talan, av make.

Aterkallas eller förfaller eljest besvärstalan, av vilken prövningen av annan talan enligt första stycket är beroende, skall vad där stadgas icke gälla.

5 mom. Bestämmelserna i 2—4 mom. skola ej gälla besvär rörande eftertaxering. Vad där stadgas skall vidare icke avse besvär över att taxering med tillämpning av 105 § överflyttats å klaganden, ej heller talan om ändring i kammarrättens utslag på den grund att taxeringen blivit oriktig i något hänseende, varom förmåles i 100 § första stycket under 1)—5).

6 mom. Kunna besvär över kammarrättens utslag ej komma under Kungl. Maj:ts prövning med mindre prövningstillstånd meddelats, skall kammarrätten i samband med underrättelse om besvärs anförande giva det tillkänna. Därvid skall angivas på vilka grunder sådant tillstånd må meddelas, så ock eljest de villkor under vilka parts besvärstalan må komma under Kungl. Maj:ts prövning.

Anser klagande, att underrättelse, som kammarrätten enligt första stycket meddelat, är oriktig, äge han i samband med besvär över utslaget påkalla prövning av frågan.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1959; dock att äldre bestämmelser fortfarande skola gälla i fråga om besvär rörande taxering, som verkställts eller bort verkställas i första instans år 1957 eller tidigare år.

Till utskottet har hänvisats följande i anledning av propositionen väckta motioner, nämligen

A. motionen II: 402 av herrar *Sjölin* och *Strandh*, vari hemställts, »att riksdagen måtte besluta

1. att avslå i Kungl. Maj:ts proposition nr 32/1958 framförda förslag om begränsning av rätten att fullfölja taxeringsmål till regeringsrätten m. m.

2. att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att den utredning, som föreslagits för granskning av kammarrättens arbetsformer, även måtte anförtros uppgiften att undersöka, vilka ytterligare åtgärder som kan företas i fråga om taxeringsprocessen i syfte att nedbringa besvärsfrekvensen, liksom ock att vidare undersöka, om fördelar kan vinnas vid en koncentration av skattemålens handläggning på viss eller vissa avdelningar inom regeringsrätten»;

B. motionen II: 403 av herrar *Sjölin* och *Strandh*, vari hemställts, »att riksdagen måtte bemyndiga Kungl. Maj:t vidtaga de åtgärder, som må erfordras för en sådan förstärkning av regeringsrätten att den kan bedriva sitt arbete på fyra avdelningar».

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för de i motionerna framställda yrkandena, får utskottet, i den mån redogörelse härför ej lämnas i det följande, hänvisa till motionen II: 402.

Av statsrådsprotokollet i ärendet inhämtas bland annat följande.

Den stora ökningen av regeringsrättens arbetsbelastning under senare år har i flera olika sammanhang varit föremål för statsmakternas uppmärksamhet. Åtgärder har tid efter annan vidtagits för att komma till rätta med den växande balansen av oavgjorda mål. Hittills har dessa åtgärder främst syftat till att genom tillfällig utvidgning av antalet ledamöter i regeringsrätten skapa de nödvändiga förutsättningarna för att målbalansen skall kunna nedbringas. Vid sidan härom har diskuterats bl. a. möjligheten att genom en begränsning av fullföljdsrätten minska tillströmningen av taxeringsmålen, vilka utgör den helt dominerande parten av balanserade mål.

En förberedande undersökning angående en reglering av fullföljdsrätten i taxeringsmål verkställdes på sin tid, på anmodan av chefen för justitiedepartementet, av numera landskamreraren Harry Sterner. Undersökningen, som redovisades i en den 5 juni 1952 dagtecknad promemoria, granskades sedermera av regeringsrättens ledamöter, vilka den 5 oktober 1954 yttrade sig över densamma.

I promemorian gjordes bl. a. en allmän hänvisning till möjligheten att i analogi med vad nu gäller för fullföljd till högsta domstolen låta fullföljden till regeringsrätten bli beroende av särskilt tillstånd av rätten. Denna tanke utvecklades närmare i regeringsrättsledamöternas yttranden. I flertalet av dessa anmälades en positiv inställning till en närmare undersökning av denna möjlighet. Beträffande utformningen av eventuella regler angående prövningstillstånd yppades emellertid i viss mån divergerande meningar. De olika uppslag, som sålunda framkom, måste emellertid bli ytterligare utredda och belysta till sina konsekvenser, innan det var möjligt att taga slutlig ställning till lämpligheten av de ifrågasatta åtgärderna.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 6 maj 1955 tillkallade dåvarande chefen för finansdepartementet, statsrådet Sköld, regeringsrådet F. A. I. Lundevall samt verkställande direktören i Svenska bankföreningen, f. d. regeringsrådet S. J. M. Strömberg för att verkställa utredning angående möjligheterna att begränsa tillströmningen av taxeringsmål till regeringsrätten. Tillika uppdrogs åt Lundevall att såsom ordförande leda utredningens arbete.

Utredningen antog benämningen *Utredningen om fullföljdsrätt i skattemål*.

Utredningsmännen har med skrivelse den 28 december 1956 avgivit betänkande »Fullföljdsbegränsning i skattemål» (SOU 1957:3). I betänkandet framlägges förslag om att besvär över kammarrättens utslag i mål om inkomst- eller förmögenhetstaxering skall få komma under regeringsrättens prövning endast efter särskilt prövningstillstånd. Prövningstillstånd skall, fränsett vissa fall då speciellt intresse av prövning föreligger, icke kunna

lämnas vid beloppstvister, med mindre den fullföljda talan går ut på ändring till belopp, som överstiger ett efter särskilda grunder beräknat belopp (summa revisibilis). De föreslagna bestämmelserna ansluter sig nära till motsvarande regler för fullföljd av talan till högsta domstolen. Förutom bestämmelserna om prövningstillstånd föreslår utredningen bl. a. vissa föreskrifter om det processuella förfarandet i regeringsrätten.

Rörande motiveringen för det i propositionen framlagda förslaget hänvisar utskottet till ovannämnda statsrådsprotokoll. Redogörelsen härutinnan återfinnes under följande rubriker å nedan angivna sidor i propositionen, nämligen

- I. Inledning, s. 5—7.
- II. Regeringsrättens organisation och arbetsformer, s. 7—8.
- III. Behovet av fullföljdsbegränsande åtgärder, s. 9—17.
- IV. Olika utvägar att minska måltillströmningen till regeringsrätten, s. 17—43.
- V. Utformningen av en allmän fullföljdsbegränsning, s. 43—79.
- VI. Detaljutformningen av författningsförslagen, s. 79—84.
- VII. Departementschefens hemställan, s. 85 och s. 94—95.

Av innehållet i de förevarande motionerna må här återges följande.

I motionen II: 402 framhålles inledningsvis, att skattetungan på medborgarna sedan tiden före kriget ökat avsevärt och att skatternas ekonomiska betydelse för den enskilde stegrats i samma mån. Skattelagstiftningen är i sin nuvarande utformning ett mycket svårtillgängligt rättsområde, som endast specialister kan behärska. Härtill kommer att genomgripande förändringar genom lagstiftning varit ofta återkommande på detta område. Skattelagarnas omfång och svårtillgänglighet torde vara den viktigaste förklaringen till det stora antalet avvikelser och processer. Den tidsspillan och de utgifter för sakkunnigt biträde, som skattebetalarna årligen nödgas nedlägga i anledning av taxeringsförfarandet, måste säkerligen vara mycket betydande. Det bör därför inte vara överraskande, att också samhällets organ får kännning av dessa även för de enskilda besvärande förhållanden. Tillströmningen av skattemål till regeringsrätten uppgår nu till ca 2 300 årligen. Detta kan knappast sägas vara en hög siffra med tanke på taxeringsförfarandets omfång, utan den vittnar snarare om en viss moderation från allmänhetens sida i fråga om överklaganden till högsta instans. Den ger inte fog för att »okynnes»överklaganden skulle förekomma i någon omfattning av betydelse. Som jämförelse uppger motionärerna att antalet självdeklARATIONER utgör ca 4 miljoner och att taxeringsnämnderna i vart tredje fall avviker från deklARATIONEN. Antalet mål hos prövningsnämnden utgör ungefär 125 000.

Motionärerna vänder sig mot det av departementschefen gjorda uttalandet i propositionen nr 32 att det inte med skäl kan hävdas, att varje skattskyldig har någon principiell rätt att få alla skattefrågor, även de obetyd-

ligaste, prövade i den högsta instansen. Detta är enligt motionärernas mening en oroväckande uppfattning från ansvarigt håll. Skatteförfarandet är dock en procedur för att avgöra rättmätigheten av det allmännas anspråk mot den enskilde. Att den enskilde i något fall skulle hindras från att få debiteringens riktighet prövad är därför stötande, särskilt om hänsyn tas till att det är skattelagarnas komplicerade beskaffenhet, som medför att ovisshet ofta råder om vad som är riktig skattläggning.

Den ökade belastningen på regeringsrätten i form av finansmål måste givetvis ses mot bakgrunden av den ökning i skattebördan, som skett sedan förkrigstiden. Men belastningen kan inte enbart tillskrivas finansmålen. Även den utomordentligt stora utbyggnad av samhällsapparaten, som skett sedan denna tid, måste inverka på den högsta förvaltningsdomstolens arbetsbördan. Det kan konstateras, att en eftersläpning tillåtits i fråga om regeringsrättens arbetskapacitet, som undan för undan medfört alltmer försämrade service gentemot de rättssökande. Man har ej tagit de administrativa konsekvenserna av statsapparaten och samhällsverksamhetens tillväxt, som på detta område resulterat i en icke överraskande arbetsanhopning på den administrativ-dömande verksamheten.

Den senast vidtagna förstärkningen av regeringsrätten har medfört en viss avarbetning av balansen. En förstärkning med ytterligare fyra ledamöter skulle sannolikt raskt återställa rimliga förhållanden. Årskostnaden för en sådan förstärkning torde röra sig om endast en obetydlig del av räntan å restituerad skatt. En jämförelse mellan den föreslagna begränsningen i rätten att fullfölja skattemål till regeringsrätten med den fullföljdsbegränsning, som gäller för mål till högsta domstolen, blir ej rättvisande, då det föreligger en betydelsefull artskillnad mellan finansmålen och domstolarnas förmögenhetstvister. Rättegångarna vid domstolar föranleds av tvister medborgarna emellan, vilka ej kunnat slitas godvilligt. Finansmålen åter är föranledda av samhällets anspråk att uttaga skatt av medborgarna och alltså en procedur, som den enskilde ej kan undgå eller själv ha rådighet över i samma bemärkelse som gäller processerna vid de allmänna domstolarna. En begränsning av medborgarnas rätt att utnyttja det högsta rättsskipningsorganet kan av praktiska skäl vara motiverad, då det gäller tvister, men är principiellt svårare att acceptera, då det gäller samhällets egna anspråk på skatteprestationer från medborgarna. Vidare är i skattemålen rättsskipningens tyngdpunkt förskjuten till de högsta instanserna — kammarrätten och regeringsrätten — på ett helt annat sätt än som är fallet vid de allmänna domstolarna. Detta bestyrks också av att ändringsprocenten ännu är så hög i regeringsrätten. Dessa förhållanden talar för att den rättsliga prövning, som äger rum i regeringsrätten, inte bör inskränkas. I taxeringsprocessen åter vilar bevisbördan i utpräglad grad på den enskilde, som alltså har att sörja för huvudparten av all utredning. Det är svårt för den enskilde att bedöma vilka beviskrav som ställs, då utredningen på detta sätt belastar ena parten. Det föreligger därför särskilda behov av att i högre instanser få utvidga sin bevisning på de punkter, där den icke godtagits i de lägre.

Behovet av att få hänvända sig till högre instanser i taxeringsprocesser kan också tillskrivas en annan betydelsefull skillnad i förhållande till domstolsprocessen. De allmänna domstolarnas domar är utförligt motiverade och klargör domstolens bedömning. Taxeringsmyndigheternas beslut är ofta ytterst lakoniska och svårtolkade och ger mången gång ingen klarhet om hur tvistefrågan bedömts. Den enskilde kan därför icke alltid bedöma på vilka grunder avgörandet fattats. Av detta skäl uppstår ofta en sådan tveksamhet i fråga om utslagets hållbarhet, att besvär till högre instans framstår som motiverat. Dessa senast påpekade förhållanden medför, att varje inskränkning i besvärsrätten även till det högsta organet inom taxeringsprocessen måste framstå som betänklig.

Ur praktisk synpunkt leder en förstärkning av regeringsrätten till ett mer godtagbart resultat än propositionens alternativ. Detta skall inte tillämpas förrän 1959, och då endast på mål, som härrör från 1958 års taxering eller senare. Dessa mål kommer före i regeringsrätten tidigast 1960—1961. Detta innebär att ökad avarbetning av de äldre målen enligt propositionens förslag kan inträda först 1960 eller 1961. En förstärkning av regeringsrätten däremot innebär att äldre mål genast avarbetas. Det är av största intresse ur rättsvårdande synpunkt att just de äldre målen snarast behandlas.

Det har ifrågasatts om icke en särskild högsta skattedomstol borde inrättas. Det är sannolikt att en specialisering också medför en snabbare rutin. I fullföljdsutredningens betänkande har detta alternativ avvisats, främst enär det kan verka splittrande på rättstillämpningen. Dessa olägenheter kan emellertid undvikas, om här begagnas en medelväg, så att en eller två avdelningar inom regeringsrätten företrädesvis handlägger skattemål.

Utskottet

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, år 1955 3 865, år 1956 4 382 och uppgick år 1957 till 4 622. 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 samtidigt att också balansen av oavgjorda mål började tillta. Den steg sålunda från 792 mål vid utgången av år 1940 till 2 281 mål vid utgången av år 1945. Trots att åtgärder därefter vidtogs 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 höll den sig i stort sett oförändrad under några år för att vid årsskiftet 1956/57 återigen öka nämligen till 6 622 mål. Vid senaste årsskiftet var 6 490 mål oavgjorda.

Balansen 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 i genomsnitt förflyter närmare tre år från dagen för kammarrättens utslag till dess målet hinner avgöras i regeringsrätten. Sålunda utgjorde antalet oavgjorda finansmål vid årsskiftet 1956/57 5 744 och vid senaste årsskiftet 5 450. Som jämförelse kan nämnas att antalet inkomna finansmål var under år 1956 2 431 och under år 1957 2 324. Under ett vart av åren 1954—56 avgjordes omkring 2 100 finansmål. Motsvarande antal under år 1957 var 2 618.

Tid efter annan har åtgärder vidtagits för att komma till rätta med den växande balansen av oavgjorda mål. Hittills har dessa åtgärder främst syftat till att genom tillfällig utvidgning av antalet ledamöter i regeringsrätten skapa de nödvändiga förutsättningarna för att målbalansen skall kunna nedbringas. Sedan år 1946 har sålunda vid flera tillfällen inrättats nya regeringsrådsämbeten, så att antalet i regeringsrätten tjänstgörande ledamöter ökat från 6 till 15. Alltsedan oktober 1956 arbetar regeringsrätten på tre avdelningar.

Enligt de beräkningar, som utförts av utredningen om fullföljdsrätt i skattemål, skulle 1956 års utökning av regeringsrätten medföra en ökad årlig målavverkning av ungefär 900 mål. Den totala målavverkningen skulle därigenom stiga till 4 600—4 800 mål om året. Då den totala måltillströmningen för år 1956 utgjorde omkring 4 400 mål, skulle det vid liknande måltillströmning i framtiden — om andra åtgärder inte vidtas — ta ca 7—8 år innan balansen når normal nivå. De redovisade siffrorna för år 1957 tyder på att det skulle ta ännu längre tid, sannolikt över 10 år.

Det får bedömas såsom osannolikt att besvärshänsyn hos regeringsrätten i framtiden skall komma att nedgå. Tvärtom föreligger risk att utvecklingen går åt motsatt håll. För att undanröja de nämnda olägenheterna torde därför få tillgripas ytterligare åtgärder. Därvid bör enligt utskottets mening eftersträvas icke endast att den nuvarande balansen avverkas så snabbt som möjligt utan även att måltillströmningen mer varaktigt begränsas.

De olika utvägar, som föreligger för att nå ett dylikt mål, har utförligt inventerats i utredningens betänkande. Efter övervägande av de olika möjligheterna har utredningen stannat för att förordna en allmän fullföljdsbegränsning i taxeringsmål. Gentemot övriga i sammanhanget diskuterade uppslag intar utredningen en avvisande hållning. Denna ståndpunkt har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. Av skäl som närmare framgår av statsrådsprotokollet i ärendet har departementschefen funnit att i nuvarande läge verkligt betydelsefulla lättnader i regeringsrättens arbetsbörda endast kan åstadkommas genom inskränkning i fullföljden av taxeringsmål. Den enda praktiskt framkomliga vägen synes därvid vara att införa en allmän fullföljdsbegränsning av något slag.

Beträffande metoden för fullföljdsbegränsningen föreslog utredningen en allmän tillståndsprövning i taxeringsmål. Prövningstillstånd skulle kunna

meddelas av regeringsrätten endast på särskilt angivna grunder. De föreslagna bestämmelserna härom kombinerades med en regel om summa revisibilis. Om beloppsspärren inte inträdde, var frågan om fullföljdstillstånd i allmänhet beroende av om det förekom anledning till ändring i kammarrättens utslag. Var det fråga om en beloppstvist och uppnåddes inte beloppsgården, skulle prövningstillstånd meddelas endast i prejudikatfall eller därmed jämförliga fall.

I departementsförslaget har tanken på en allmän tillståndsprövning avvisats, främst av det skälet att denna inte skulle leda till någon nämnvärd tidsvinst eller arbetsbesparing. I stället förordar departementschefen att från fullföljd skall avskäras de mål, i vilka vad parten tappat i kammarrätten inte uppgår till visst belopp. Rör tvisten mindre belopp än 500 kronor är målet avskuret från fullföljd. Detsamma gäller mål som rör mindre belopp än 10 procent av den skattskyldiges taxerade inkomst; dock skall prövning alltid ske om tvistebeloppet uppgår till eller överstiger 5 000 kronor. Vad beträffar förmögenhetstaxeringen skall från prövning undantas mål som rör mindre belopp än 50 000 kronor.

Beloppsspärren skall dock inte vara ovillkorlig utan regeringsrätten föreslås få befogenhet att bevilja fullföljdstillstånd i vissa fall. Sådant tillstånd skall meddelas där det för en enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av vikt att talan prövas (prejudikatdispens) eller i det fall att parten visar att talans prövning i annat hänseende har synnerlig betydelse utöver det mål varom fråga är (intressedispens).

Departementschefen beräknar att genom den föreslagna begränsningen 35—45 föredragningsdagar skulle inbesparas och inemot 600 mål årligen avskäras från fullföljd.

I motionen II: 402 har förslaget om en allmän fullföljdsbegränsning avvisats. Enligt motionärernas mening är det stötande, att den enskilde i något fall skulle hindras från att få en debiterings riktighet prövad, särskilt om hänsyn tas till att det är skattelagarnas komplicerade beskaffenhet, som medför att ovisshet ofta råder om vad som är riktig skattläggning. För att regeringsrättens arbetsbalans skall minskas i snabbare takt än som blir fallet enligt departementsförslaget föreslår motionärerna att en ökning av regeringsrätten med ytterligare fyra ledamöter vidtas. Härigenom skulle regeringsrätten kunna arbeta på fyra avdelningar. Denna utvidgning skulle enligt motionärerna vara temporär och antalet ledamöter minskas till det nuvarande i och med nuvarande ledamöters inträde i pensionsåldern. Genom en dylik utvidgning skulle enligt motionärernas beräkning balansen av skattemål kunna återföras till normal nivå — ca 1 500 mål — på omkring tre år.

Vidare har i den förevarande motionen II: 402 yrkats att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer, att den utredning, som föreslagits i de vid riksdagens början väckta likalydande motionerna I: 26 och II: 31 för granskning av kammarrättens arbetsformer, även måtte anförtros uppgiften att undersöka, vilka ytterligare åtgärder som kan företas i fråga om taxe-

ringsprocessen i syfte att nedbringa besvärshäufigkeden liksom ock att vidare undersöka, om fördelar kan vinnas vid en koncentration av skattemålen handläggning på viss eller vissa avdelningar inom regeringsrätten. Bland lämpliga åtgärder har därvid nämnts ökat muntligt förfarande, som skulle underlätta målen utredning. Bättre motiveringar av beslut skulle undanröja många missförstånd. Beträffande förfarandet i kammarrätten har särskilt framhållits att rättstillämpningen å dess olika avdelningar icke är enhetlig. Det måste vara ytterst betänkligt att genomföra en fullföljdsbegränsning innan kammarrättens arbetsformer blivit utredda och en godtagbar arbetsbalans etablerats inom kammarrätten.

Enighet torde råda om att det är ytterligt otillfredsställande att skattemålen i regeringsrätten inte kan avgöras förrän efter det två å tre år förflutit från det besvären anfördes. För de skattskyldiga som yrkat ändring i sin taxering är det ofta förenat med olägenheter att inte få visshet om utgången av en skatteprocess förrän kanske fem eller sex år förflutit sedan taxeringen åsattes i första instans. Vidare bör beaktas att regeringsrättens möjligheter att ge ledning i taxeringsfrågor genom prejudikatbildning minskar när såsom nu är fallet avgörandena inte kan förväntas förrän flera år efter det behovet av vägledning uppkommit. Förutom att dylika dröjsmål med avgörandena i frågor av betydelse för ett större antal skattskyldiga leder till ojämnheter i beskattningen drager de med sig ett ökat antal besvärsfall till regeringsrätten och kammarrätten. Ett snabbare avgörande av skattemålen i regeringsrätten skulle därför i och för sig vara ägnat att minska besvärshäufigkeden.

För att få ett snabbare avgörande av taxeringsmålen har man i första hand att välja mellan att öka antalet föredragningsdagar i regeringsrätten, vilket förutsätter en ytterligare ökning av antalet regeringsråd, eller att på ett eller annat sätt minska besvärshäufigkeden. Beträffande den förstnämnda lösningen må anmärkas, att en förstärkning av regeringsrätten nyligen genomförts och att det synes lämpligt att avvakta ytterligare erfarenheter, innan man överväger att gå vidare på denna väg. Utskottet kan därför inte biträda det i motionen II: 403 framlagda förslaget i nämnda hänseende.

Inte heller anser utskottet att man genom att överföra taxeringsmålen från regeringsrätten till en särskild högsta skattedomstol vinner tillräckliga fördelar, med mindre det sammanlagda antalet domare i regeringsrätten och den tilltänkta högsta skattedomstolen sättes högre än i den nuvarande regeringsrätten. Inrättandet av en särskild högsta skattedomstol skulle väsentligen få samma innebörd som en utökning av antalet regeringsråd.

Det är även tveksamt, om några fördelar står att vinna genom att taxeringsmålen koncentreras till någon eller några av regeringsrättens avdelningar. Då regeringsrätten är oförhindrad att själv besluta härom, torde anledning inte föreligga för riksdagen att — såsom yrkats i motionen II: 402 — i skrivelse till Kungl. Maj:t begära en undersökning av fördelarna av en dylik åtgärd.

Bland de uppslag, som framförts i diskussionen för att begränsa måltillströmningen till regeringsrätten, kan enligt utskottets mening endast två komma i fråga, nämligen förslaget att införa en allmän fullföljdsbegränsning av något slag eller förslaget att avskilja vissa andra mål än taxeringsmål från regeringsrättens prövning. Genom sistnämnda förslag torde en verklig lättnad i regeringsrättens arbetsbörda emellertid endast kunna erås, om regeringsrätten befrias från en större grupp mål, varvid i främsta rummet målen om återkallelse av körkort kommer i blickpunkten. Dessa mål upptog under år 1956 26 föredragningsdagar och antalet synes vara i tilltagande. Ett avskiljande av dessa och vissa andra mål kan emellertid inte ske utan närmare utredning.

För att snabbt kunna genomföra en reform, som leder till en verkligt betydelsefull lättnad i regeringsrättens arbetsbörda, torde därför inte återstå annan praktiskt framkomlig väg än att införa en allmän fullföljdsbegränsning.

Mot en sådan begränsning av möjligheterna att till högsta instans fullfölja alla taxeringsmål har såväl i den föreliggande motionen II: 402 som i några remissyttranden anförts betänkligheter ur rättssäkerhetssynpunkt.

Självfallet är det ur många synpunkter önskvärt att varje mål får fullföljas till högsta instans. Om ett oinskränkt tillgodoseende av denna rätt leder till en försämrad rättsvård för ett stort antal skattskyldiga, kan emellertid med skäl ifrågasättas om ej en inskränkning i fullföljdsrätten på längre sikt är att föredraga ur rättssäkerhetssynpunkt. Enligt utskottets mening väger de förut angivna nackdelarna med den nuvarande ordningen avsevärt tyngre än fördelarna med en oinskränkt fullföljdsrätt. Om från fullföljd avskäres endast de mål, vilka rör förhållandevis små belopp och om även för dessa kan beviljas prejudikatdispens eller intressedispens, synes ur rättssäkerhetssynpunkt berättigad invändning häremot knappast kunna resas.

Mot en begränsning av rätten till fullföljd av taxeringsmål har även invänts att förfarandet i underinstanserna skulle vara alltför ofullständigt utformat och inte ge tillräckliga garantier för enhetlighet i rättstillämpningen. Bl. a. har framhållits att förfarandet i kammarrätten borde göras till föremål för en översyn innan en fullföljdsbegränsning vidtages varigenom denna domstol blir sista instans i åtskilliga mål.

Härutinnan får utskottet erinra om att genom 1956 års taxeringsreform förfarandet i taxeringsnämnder och prövningsnämnder blivit föremål för översyn. Genom denna reform har prövningsnämnderna erhållit en domstolsliknande karaktär. Det föreligger enligt utskottets mening berättigad anledning antaga, att reformen skapat förutsättningar för en bättre utredning av taxeringsmålen i såväl taxeringsnämnder som prövningsnämnder och för mer domstolsmässiga bedömanden än vad hittills på sina håll varit fallet. Det är emellertid av vikt att den fortsatta utvecklingen på detta område uppmärksammas och att de förslag till ytterligare förbättringar i för-

farandet, vartill den närmaste tidens erfarenheter kan ge anledning, noga prövas.

Vad härefter angår förfarandet i kammarrätten uttalade utredningen om fullföljdsrätt i skattemål, att en begränsning i fullföljdsrätten skulle kunna inverka på arbetsförhållandena i kammarrätten.

En begränsning av rätten till fullföljd hos regeringsrätten beträffande vissa mål innebär, vilket också föredragande departementschefen erinrat om, att kammarrätten i dessa mål blir sista instans. Departementschefen har för sin del funnit, att ett ställningstagande till frågan om verkningarna härav på arbetsförhållandena i kammarrätten bör kunna anstå.

Besvärssakkunniga har i sitt yttrande över utredningens betänkande framhållit, att den ökade tillströmningen av mål till regeringsrätten inte torde enbart bero på att antalet taxeringsmål hos underinstanserna ökat utan även sammanhånga med att dessa inte är tillräckligt utrustade att handlägga och pröva målen. Härpå tyder enligt besvärssakkunniga bl. a. den höga ändringsprocenten i regeringsrätten. Möjligen kan, sägs det i yttrandet, förfarandet hos taxeringsnämnd och prövningsnämnd genom 1956 års reform öka möjligheterna att i de båda lägre instanserna fullständiga och förbättra utredningen. Förfarandet hos kammarrätten har emellertid hittills inte blivit föremål för en motsvarande översyn. Såsom exempel på områden där förbättringar kan ifrågakomma anföres omorganisation av föredragningen, införande av en kraftigare processledning och förbättring av möjligheterna till bevisupptagning.

Kammarrätten har i sitt yttrande i ärendet anfört bl. a. följande. Utvecklingen av prövningsnämnden mot karaktären av verklig domstolsinstans har åtminstone än så länge inte hunnit så långt, att icke kammarrätten allttjämt måste betraktas som den första verkliga skattedomstol inför vilken parterna har att utföra sin talan. Anledning till vissa invändningar mot kammarrätten som sista instans föreligger. Kammarrätten har därvid nämnt antalet i varje mål dömande ledamöter och den relativt snabba befordringsgången från antagningen i kammarrätten fram till förordnandet att uppehålla domartjänst.

De nu återgivna yttrandena hänför sig till uppslaget att generellt göra kammarrätten till sista instans i taxeringsmål. Till frågan om förfarandet i kammarrätten och därmed sammanhängande spörsmål återkommer utskottet i samband med behandlingen av i detta ämne väckta motioner.

Utskottet har för sin del funnit övervägande skäl tala för den lösning, som förordats i den föreliggande propositionen. Utskottet tillstyrker således att en allmän fullföljdsbegränsning i taxeringsmål införes. För att få tillräcklig verkan bör denna, som departementschefen föreslagit, ernås genom en beloppsspärr och icke genom en allmän tillståndsprövning. Utskottet delar uppfattningen att beloppsspärren bör differentieras varvid lämpligen anknytning bör ske till den skattskyldiges taxerade inkomst.

Beloppen för föreslagna övre och undre gränser för summa revisibilis i inkomsttaxeringsmål synes utskottet väl avvägda. Att en övre gräns fastställs vid en taxerad inkomst över 50 000 kronor synes motiverat bl. a. med hänsyn till att den på tvistebeloppet belöpande skatten på grund av progressionen vid den statliga beskattningen i dessa inkomstlagen uppgår till en betydande del av tvistesumman.

Mot den föreslagna beloppsspärren vid förmögenhetstaxeringen, 50 000 kronor, har utskottet inte funnit anledning till erinran.

Utskottet tillstyrker vidare att beloppsspärren inte skall vara ovillkorlig utan att regeringsrätten får befogenhet att bevilja prejudikatdispens och intressedispens.

Gentemot de vid propositionen fogade författningsförslagen har utskottet inte funnit anledning till erinran.

Den av utskottet förordade fullföljdsbegränsningen torde medföra en årlig inbesparing av 35—45 föredragningsdagar. Då begränsningen börjar verka bör således balansen av skattemål kunna avverkas i snabbare takt.

Av de redovisade siffrorna för år 1957 framgår emellertid att medan antalet inkomna finansmål under detta år var något mindre än motsvarande antal för år 1956 fortsatte antalet andra mål att stiga. Det synes därför föreligga vissa risker — om tendensen fortsätter — att sistnämnda mål kommer att kräva ett ökat antal föredragningsdagar till men för avarbetandet av balansen av skattemål. Utvecklingen på detta område bör därför följas med uppmärksamhet och det bör enligt utskottets mening övervägas om inte vissa målkategorier bör avskiljas från regeringsrätten. Beträffande nöjesskattemålen har departementschefen i propositionen förklarat sig beredd — sedan ståndpunkt tagits till frågan om fullföljdsbegränsning av taxeringsmål — att upptaga spørsmålet, huruvida nöjesskattemålen i enlighet med vad som förordats av 1954 års nöjesskatteutredning bör avgöras av kammarrätten som sista instans. Som framhållits i remissyttrandet av regeringsrättens flesta ledamöter skulle även andra målkategorier möjligen kunna avskiljas, varav den mest betydelsefulla är de s. k. körkortsmålen. Andra målkategorier som nämnts i sammanhanget är vissa kommunala löne- och pensionsmål, vissa tjänstehostadsmål, vissa statsbidragsmål och mål om straffupp-skov.

Slutligen har utskottet att ta ställning till det i motionen II:402 framställda yrkandet om undersökning av vilka ytterligare åtgärder som kan företas i fråga om taxeringsprocessen i syfte att nedbringa besvärshäufigheten. Utskottet delar den i motionen framförda uppfattningen att åtskilliga besvärsmål föranletts av brister på olika håll i taxeringsorganisationen. Många av dessa har emellertid undanröjts genom 1956 års taxeringsförordning och andra torde försvinna i och med att den nya taxeringsorganisationen blir fullt utbyggd. Det är enligt utskottets mening ännu för tidigt att bedöma om ytterligare åtgärder på detta område bör och kan vidtas. I vad motionärerna åsyftar förfarandet i kammarrätten, kommer utskottet som

förut nämnts att i senare sammanhang behandla detta. Med det anförda avstyrker utskottet bifall till nämnda motionsyrkande.

Under återopandande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

A. att riksdagen måtte, med bifall till Kungl. Maj:ts proposition nr 32, i vad propositionen hänvisats till bevillningsutskottet, samt med avslag å motionen II: 402 av herrar Sjölin och Strandh i detta avseende, för sin del antaga det vid propositionen fogade förslaget till förordning om ändrad lydelse av 98 § taxeringsförordningen den 23 november 1956 (nr 623);

B. att följande motioner, nämligen

1) motionen II: 402 av herrar Sjölin och Strandh, i vad motionen icke behandlas under A. här ovan, samt

2) motionen II: 403 av herrar Sjölin och Strandh,

måtte, i den mån de icke kan anses besvarade genom vad utskottet ovan anført och hemställt, av riksdagen lämnas utan åtgärd.

Stockholm den 25 februari 1958.

På bevillningsutskottets vägnar:

EDGAR SJÖDAHL

Närvarande:

från första kammaren: herrar Sjödahl, Hagberg, Eriksson, Spetz, Erik Jansson*, fröken Ranmark, herrar Söderquist, Bengtson, Oscar Carlsson och Alvar Andersson; samt

från andra kammaren: herrar Sundström, Kollberg, Brandt, Gustafson i Göteborg*, Persson i Svensköp*, Vigelsbo, Wiklund*, Magnusson i Borås*, Engkvist* och Asp.

* Icke närvarit vid justering av betänkandet.

Reservationer

I. av herr *Spetz*, som ansett att utskottet bort hemställa:

A. att riksdagen måtte med anledning av motionen II: 402 av herrar Sjölin och Strandh avslå Kungl. Maj:ts proposition nr 32, i vad propositionen hänvisats till bevillningsutskottet,

B. att motionen II: 403 av herrar Sjölin och Strandh måtte av riksdagen lämnas utan åtgärd.

II. av herrar *Söderquist*, *Vigelsbo* och *Magnusson* i Borås.