

Nr 402

Av herrar **Sjölin** och **Strandh**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition, nr 32, med förslag till förordning om ändrad lydelse av 98 § taxeringsförordningen den 23 november 1956 (nr 623), m. m.*

Skattetungan på medborgarna har sedan tiden före kriget ökat avsevärt. Skatternas ekonomiska betydelse för den enskilde har stegrats i samma mån. Upprättandet av självdeklarationen torde merendels vara den för privatekonomien utan gensägelse betydelsefullaste handling, som genomsnittsmedborgaren företar under året. Antalet avgivna självdeklarationer torde röra sig om ca 4 milj. st. per år. Taxeringsnämnderna beslutar genomsnittligt om avvikelser från självdeklarationerna i ca 30 procent av fallen. Av avvikelserna medför återigen ungefär var tionde en skatteprocess inför prövningsnämnden. Prövningsnämnderna lär därför ha ca 125 000 mål årligen att avarbeta. Taxeringsförfarandet är sålunda av ett enormt omfång sett till numerären. Som jämförelse kan nämnas att antalet s. k. allmänna mål vid underrätterna beräknades till 56 800 år 1956. Skattelagstiftningen är i sin nuvarande utformning ett mycket svårtillgängligt rättsområde. Dess invecklade beskaffenhet medför, att endast specialister kan behärska den. 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 tids-spillan och de utgifter till 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 (RR) uppgår nu till ca 2 300 årligen, vilket knappast kan sägas vara en hög siffra med tanke på taxeringsförfarandets omfång. Siffran vittnar snarare om en viss moderation från allmänhetens sida i fråga om överklaganden till högsta instans och ger inte fog för att "okynnes"-överklaganden skulle förekomma i någon omfattning av betydelse. Det är för den enskilde förenat med betydande kostnader för biträde av expertis att föra ett skattemål till högsta instans. Detta medför säkerligen en avsevärd avgång av obetydligare mål, och man kan nog ha välgrundad anledning för-

moda, att enskilda parter icke onödigtvis påtar sig dessa kostnader och besvär.

I propositionen nr 32/1958 föreslår nu Kungl. Maj:t en begränsning av rätten att fullfölja talan till RR av innebörd, att inkomstskattemål rörande belopp under 500 kronor merendels icke skall komma under RR:s bedömande och att även mål intill 5 000 kronors värde i många fall icke kommer till bedömande i högsta instans. Vid förmögenhetstaxeringsmål skall gälla en värdegräns av 50 000 kronor. De mål, som faller inom dessa beloppsgränser, har beräknats utgöra omkring 23 procent av antalet till RR överklagade finansmål och skulle sålunda uppgå till ca 530 mål årligen. I beaktande av taxeringsförfarandets enorma omfång är 530 mål en försvinnande liten siffra, och man kan nog utgå ifrån att parterna haft beaktansvärda skäl för att föra dessa mål ända till RR. Departementschefen anser det emellertid inte rimligt, att parterna skall få besvara högsta instansen med smärre mål, även om det sker i så begränsad omfattning, som faktiskt är fallet, utan anför på sid. 13 i nämnda proposition bl. a. följande: "Det kan ej med skäl hävdas, att varje skattskyldig har någon principiell rätt att få alla skattefrågor, även de obetydligaste, prövade i den högsta instansen." Detta är en oroväckande uppfattning från ansvarigt håll. Skatteförfarandet är ju 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 tages till att det är skattelagarnas komplicerade beskaffenhet, som medför att ovisshet ofta råder om vad som är riktig skattläggning. Det är än mer förvånande, att det allmänna kan tänkas undandra sig besväret och kostnaden att med den yttersta omsorg granska riktigheten av sina egna anspråk mot de enskilda medborgarna, när dessa själva nödgas nedlägga så betydande kostnader för att tillvarata sin rätt vid taxeringsförfarandet.

Den ökade belastningen på RR i form av finansmål måste givetvis ses mot bakgrunden av den ökning i skattebördor, som skett sedan förkrigstiden. Men belastningen kan icke enbart tillskrivas finansmålen. Även den utomordentligt stora utbyggnad av samhällsapparaten, som skett sedan denna tid, måste ju inverka på den högsta förvaltningsdomstolens arbetsbörda. RR:s arbetsbalans uppstod redan under krigsåren. År 1940 inkom 1 888 nya mål, och vid årets utgång kvarstod 792 icke avgjorda mål. 1946 inkom 3 333 nya mål, och 3 150 kvarstod oavgjorda vid årets utgång. Trots att den årliga tillströmningen av mål nära nog fördubblades under perioden och oaktat antalet balanserade mål mångdubblades, utökades ej regeringsrådets antal förrän den 1 oktober 1946, då antalet råd utökades från 7 till 10. Förstärkningen var emellertid underdimensionerad, och 1953 hade de balanserade målens antal stigit ytterligare

nästan med det dubbla till 6 005 mål. Regeringsrådets antal utökades nu till 13. Måltillströmningen tilltog emellertid, och 1956 redovisades 4 382 inkomna mål, medan antalet balanserade var 6 622. Detta år utökades regeringsrådets antal till 16. Det kan sålunda konstateras, att en eftersläpning tillåtits i fråga om RR:s arbetskapacitet, som undan för undan medfört alltmer försämrad 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 administrativt-dömande verksamheten. Så länge som regeringspolitiken visar förkärlek för samhällsingripanden och en vidlyftig kontrollapparat och så länge som man via en komplicerad och föränderlig skattelagstiftning nödgas resa utomordentliga skattekrav på medborgarna, torde man också få räkna med en bestående belastning av denna art. Det bör emellertid vara samhällets sak att draga konsekvenserna av sina åtgärder och tillse, att de mest fundamentala delarna av samhällsapparaten — de högsta judiciellt-administrativa myndigheterna — förses med arbetskrafter, som svarar mot de rättssökandes krav på rimlig service. I det läge, som uppstått, med bestående besvärande balans i RR, bör det givetvis i första hand undersökas, om samhället ej kan lämna en bättre service. Den utväg, som föreslås av regeringen däremot, innebär, att man inskränker de tjänster, som samhället lämnar.

Genomloppstiden för finansmålen i RR är nu genomsnittligt över två år. Redan samhällets räntekostnader för av RR beslutade skatterestitutioner uppgick år 1954 på grund av den långa väntetiden till ca 1 390 000 kronor. Den senast vidtagna förstärkningen av RR 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 den förut omnämnda räntekostnaden. Det vore rimligt, att samhället i fråga om ett av sina centrala rättsskipande organ påtog sig denna mycket begränsade utgift.

Fullföljdsbegränsningen till högsta domstolen och den ifrågasatta fullföljdsbegränsningen till RR kan ej jämföras.

I propositionen jämförs den föreslagna begränsningen i rätten att fullfölja skattemål till RR med den fullföljdsbegränsning, som gäller för mål till högsta domstolen (HD), där ju en generell tillståndsprövning förekommer samt därutöver en beloppsspärr av 1 500 kronor -- vilken senaste begränsning närmast är aktuell vid en jämförelse.

Emellertid föreligger en betydelsefull artskillnad mellan finansmålen

och domstolarnas förmögenhetstvister. Rättegångarna vid domstolar för-
anleds av tvister medborgarna emellan, vilka ej kunnat slitas godvilligt.
Finansmålen åter är ju, som tidigare påpekats, 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 skatte-
prestationer från medborgarna.

Förfarandet vid de allmänna domstolarna har av ålder varit inriktat
på att åstadkomma bästa möjliga utredning och likställighet mellan par-
terna inför en opartisk bedömare. Förfarandet är numera utformat som
en muntlig process. I taxeringsförfarandet har länge statens fiskaliska
intressen haft företräde inom de lägre instanserna och icke hänvisats till
blott partsställning inför ett opartiskt organ. Taxeringsnämnderna kan
över huvud taget icke jämföras med ett domstolsorgan, men inte heller
prövningsnämnderna kan ens efter den förbättring, som den nya taxe-
ringsförordningen medför, sägas uppfylla en domstols kvalifikation.
Förfarandet är nästan uteslutande skriftligt och lämnar icke samma ut-
rymme för ingående utredning som domstolsförfarandet gör. Rättsskip-
ningens tyngdpunkt är därför förskjuten till de högsta instanserna —
kammarrätten (KR) och RR — på ett helt annat sätt än som är fallet
vid de allmänna domstolarna. Detta bestyrks också av att ändringspro-
centen är så hög ännu i RR. Den varierade åren 1950—1955 mellan 26
och 32 procent. Dessa förhållanden talar för att den rättsliga prövning,
som äger rum i RR, inte bör inskränkas.

Ytterligare märks, att vid processen inför de allmänna domstolarna
ställs krav på bevisning från båda parterna, i åklagarmålen t. o. m. i
ökad grad på det allmännas representant. 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 be-
döma 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 moti-
verade och klargör domstolens bedömning. Taxeringsmyndigheternas be-
slut 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 utslagetets 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.

Andra åtgärder för att komma till rätta med RR:s överbelastning.

Det har tidigare antytts, att den utväg, som förefaller rimligast att begagna till återställande av RR:s balans på en rimlig nivå, är en sådan förstärkning av arbetskrafterna, att den nuvarande arbetsbelastningen kan bemästras. Den förstärkning som infördes 1956 har redan lett till en viss bättring, i det att balansen gått ned med ca 300 mål från 1956 till 1957. Denna avverkningstakt är dock icke större än att en alltför stor balans skulle komma att bestå ända till 1960-talets slut. En förstärkning med ytterligare fyra regeringsråd skulle medföra att RR kunde arbeta med fyra avdelningar. Om en balans av ca 1 500 mål accepteras som en någorlunda godtagbar nivå — omloppstiden torde då bli ca 6 månader i stället för nuvarande som överstiger två år — skulle ca 4 500 mål behöva avarbetas utöver den ordinarie rutinen. En ytterligare avdelning torde medföra att ca 1 200 extra mål årligen kan avgöras. Balansen kunde därmed återföras till önskad nivå på ca 3 år, om en avarbetning av 300 mål årligen även i fortsättningen kan beräknas ske utom förstärkningen. Då pensionsåldern för fyra av de nuvarande regeringsråden infaller åren 1959—1963 behövde förstärkningen i och för sig icke binda statsmakterna för längre tid framåt.

Ur praktisk synpunkt leder även en förstärkning till ett mer godtagbart resultat än propositionens inskränkingsalternativ. Detta skall ju icke tillämpas förrän 1959, och då endast på mål, som härrör från 1958 års taxering eller senare. Dessa mål kommer före i RR tidigast 1960—1961. Hela den nuvarande balansen består av äldre mål. Verkningarna av fullföljdsbegränsningen gör sig icke gällande förrän de nya målen kommer. Detta innebär att ökad avarbetning av de äldre målen enligt propositionens förslag kan inträda först 1960 till 1961. En förstärkning av RR däremot innebär att äldre mål genast avarbetas. Vid propositionens förslag däremot får rättssökande med äldre mål finna sig i ytterligare väntan. Det är ju emellertid av största intresse ur rättsvårdande synpunkt att just de äldre målen snarast behandlas. Det är svårt att säga när balansen kan tänkas avarbetad enligt propositionens förslag. De mål som omfattas av inskränkningen uppskattades till 23 procent av finansmålen. Beroende på den dispens, som skall förekomma enligt den föreslagna lydelsen av § 98 mom. 2 taxeringsförordningen, och beroende på de undantagsbestämmelser, som förekommer, särskilt i 3 mom., torde begränsningen försiktigtvis räknas till 15 procent. Om det genomsnitt-

liga antalet nyttillkomna finansmål förblir ca 2 300, leder detta till en reduktion av 345 mål per år. Minskas balansen, som senast skett, redan utan inskränkning med 300 mål, skulle den sammanlagda reduktionen efter begränsningen bli ca 650 mål per år. Kalkylen visar, att en avarbetning av balansen till 1 500 mål i vart fall inte kan inträda förrän på senare delen av 1960-talet, medan en förstärkning däremot kunde leda till önskad avarbetning redan till 1963.

I yttranden över fullföljdsbegränsningsutredningens betänkande har några remissinstanser uttalat farhågor för att en ökning av regeringsrådets antal skulle medföra risker för att enhetligheten i rättstillämpningen inom den högsta instansen bragtes i fara. Härom må endast anmärkas att HD:s ledamöter är 24. Denna domstol arbetar på tre avdelningar. Några olägenheter har ej förmärkts. Att en domstol arbetande med fyra avdelningar och bestående av 20 ledamöter skulle vara så mycket sämre ställd är föga troligt. I fråga om HD finns föreskrivet, att avdelning, som finner sig böra avvika från rättsgrundsats som kommit till uttryck i tidigare avgöranden inom domstolen skall påkalla prövning av målet inför domstolen in pleno. Motsvarande grundsats finns uttryckt i 1956 års lag om förstärkning av RR. Genom föreskriften om in pleno-avgörande minskas risken för oenhetlig rättstillämpning.

Det har ovan nämnts, att förutsättningar finns för att göra den föreslagna förstärkningen tillfällig. Om någon ökning av måltillströmningen inträder, kan förutsättningarna härför rubbas. Hur därmed blir, är givetvis beroende av samhällsutvecklingen i stort. Tillåts den statliga verksamheten och administrationen växa, ökas även belastningen. Att återgå till de nuvarande otillfredsställande förhållandena för att genomföra avvecklingen bör ej ifrågakomma. Samhället måste även i fråga om sina centrala organ acceptera de kostnader som erfordras för att dessa skall fungera tillfredsställande när perifera organ byggs ut.

Det är ett självfallet önskemål att så många mål som möjligt kan avvecklas på ett tidigt stadium. Detta sparar tid och arbetskraft både för enskilda och för det allmänna. Det förefaller troligt att åtskilligt ännu kan göras för att nedbringa besvärshäufigheten inom skatteprocessen. Det har förut påpekats att ökad muntlighet sannolikt skulle underlätta målens utredning. Bättre motiveringar av beslut och resolutioner skulle undanröja många missförstånd. Skattelagarnas svårtydda avfattning och komplicerade beskaftenhet är en huvudorsak till besvärshäufigheten. Bearbetningar av dessa lagkomplex i förtydligande och förenklande syfte, där så är möjligt, vore därför åtgärder som skulle inverka också på RR:s arbetsbelastning. En åtgärd i samma riktning vore att ge riksskatte-nämnden möjlighet att lämna förhandsbesked även för prejudikatsändamål.

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 när det kan verka splittrande på rättstillämpningen. Dessa olägenheter kan emellertid undvikas, om här begagnas en medelväg, så att en eller två avdelningar inom RR företrädesvis handlägger skattemål. Riksskattenämnden har sålunda i sitt remissvar förordat en sådan lösning. Om cirkulationstiderna för ledamöterna inom dessa avdelningar blir förhållandevis långa, torde en särskild arbetsrutin kunna tillskapas, samtidigt som man genom cirkulationen och principen om in plenoavgörande vidmakthåller rättstillämpningens enhetlighet. Särskilda föreskrifter torde så fall böra lämnas om en sådan arbetsordning, även om man fördenskull icke gör någon inskränkning i avdelningarnas inbördes behörighet, utan endast i form av föreskrift rekommenderar att viss eller vissa avdelningar företrädesvis skall handlägga finansmål. Då ingen möjlighet att tillskapa rationellare arbetsformer inom existerande organ ur effektivitetssynpunkt bör lämnas oprövad, torde fortsatta undersökningar av detta alternativ böra företagas.

Särskilda omständigheter som talar mot beslut om fullföljdsbegränsning för närvarande.

Det har ovan framhållits att fullföljdsbegränsning är betänkelig redan ur principiell synpunkt. Den bör därför icke tillgripas, om andra utvägar står öppna. Möjligheterna att utöka användningen av muntligt förfarande i taxeringsprocessen och mer klaggörande formulering av underordnade instansers beslut är reformer som borde prövas. I fråga om andra förbättringar i taxeringsförfarandet må erinras om framställningen i en vid denna riksdag väckt motion angående kammarrättens arbetsformer. Här påpekas att allvarlig arbetsbalans också förekommer i KR. Rättstillämpningen i KR:s avdelningar är icke enhetlig. I en så betydelsefull fråga som principerna för avvisning av för sent inkomna besvär förekommer olika praxis vid avdelningarna. Det är att märka att KR skulle bli sista instans för många mål, om fullföljdsbegränsningen genomfördes. Det måste vara ytterst betänkligt att genomföra en fullföljdsbegränsning innan KR:s arbetsformer blivit utredda och en godtagbar arbetsbalans etablerats inom KR. Det må även erinras om att den nya reformen i taxeringsförordningen också kommer att kunna medföra en minskning i besvärshänsen. Verkningsarna härav borde även avvaktas.

Det må slutligen framhållas att det i dagens läge, när skattetrycket är större än någonsin tillförne och då skattefrågorna för allmänheten blivit av alltmer tilltagande betydelse, framstår som särskilt motbjudan-

de att medverka till en begränsning av allmänhetens rätt att få statens skatteanspråk prövade.

Av formella skäl framställes i särskild motion yrkandet om 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.

Under hänvisning till det anförda får vi därför hemställa, 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 skattemålen handläggning på viss eller vissa avdelningar inom regeringsrätten.

Stockholm den 5 februari 1958

Bengt Sjölin

Erik Strandh