

Nr 32

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till förordning om ändrad lydelse av 98 § taxeringsförordningen den 23 november 1956 (nr 623), m. m.; given Stockholms slott den 10 januari 1958.

Under återopande av bilagda, i statsrådet och lagrådet förda protokoll, vill Kungl. Maj:t härmed föreslå riksdagen att antaga

dels bilagda förslag till 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 — härvid fogat förslag till lag angående tillägg till lagen den 26 maj 1909 (nr 38 s. 3) om Kungl. Maj:ts regeringsrätt.

GUSTAF ADOLF

G. E. Sträng

Propositionens huvudsakliga innehåll

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 tiondedel av den taxerade inkomsten eller också till minst 5 000 kronor. I mål om förmögenhetstaxering skall vad parten tappat uppgå till minst 50 000 kronor.

Prövningstillstånd för mål som ligger under beloppsgränsen skall 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 besvärsmålsrätt.

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.

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 besvärens prövning eljest skulle hava synnerlig 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. Upptages 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 besvärns 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.

Förslag

till

Lag

angående tillägg till lagen den 26 maj 1909 (nr 38 s. 3) om Kungl. Maj:ts regeringsrätt

Härigenom förordnas, att i lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt skall införas en ny paragraf, benämnd 1 a §, av nedan angiven lydelse.

1 a §.

Vid behandling av fråga huruvida talan må komma under regeringsrättens prövning, där enligt författningarna särskilt tillstånd därtill kräves, skola tre regeringsråd deltaga.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1959.

*Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t
Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 6 de-
cember 1957.*

Närvarande:

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

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *fullföljdsbegränsning i skattemål* samt anför därvid följande.

I. Inledning

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 anmäldes 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.

I betänkandet framlägges följande författningsförslag, nämligen

- 1) förslag till förordning med särskilda bestämmelser om fullföljd i regeringsrätten av talan i vissa skattemål;
- 2) förslag till lag om ändring i lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt; samt
- 3) förslag till förordning om ändrad lydelse av 98 § taxeringsförordningen den 23 november 1956 (nr 623).

Utredningens författningsförslag torde få som *bihang* fogas vid detta protokoll.

Över utredningens betänkande har, efter remiss, *yttranden* avgivits av regeringsrättens ledamöter, statskontoret, justitiekanslersämbetet, kammarrätten, riksräkenskapsverket, riksskattenämnden, generalpoststyrelsen, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i samtliga län, allmänna ombudet hos mel-lankommunala prövningsnämnden, besvärssakkunniga, Taxeringsnämndsordförandenas riksförbund, Föreningen Sveriges taxeringsintendenter, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Riksförbundet Landsbygdens folk, Sveriges lantbruksförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges grossistförbund, Svensk industriförening, Sveriges hantverks- och småindustriorganisation, Sveriges redareförening, Svenska bankföreningen, Sveriges advokatsamfund, Föreningen Auktoriserade revisorer, Svenska revisorssamfundet och Skånes handelskammare.

Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund och Svenska bankföreningen åberopar ett av näringslivets skattedelegation för nämnda organisationer jämte vissa andra upprättat gemensamt yttrande. Detta yttrande betecknas i fortsättningen såsom avgivet av skattedelegationen. Gemensamt yttrande har även avgivits av Sveriges köpmannaförbund och Sveriges hantverks- och småindustriorganisation.

Innan frågan om en fullföljdsreglering närmare toges upp till diskussion skall i det följande något redogöras för regeringsrättens nuvarande organisation och arbetsformer.

II. Regeringsrättens organisation och arbetsformer

De grundläggande föreskrifterna angående regeringsrättens sammansättning och verksamhet återfinnes i §§ 18, 22, 23 och 25 *regeringsformen* samt i *lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt* (regeringsrättslagen).

Konungens rätt att pröva och avgöra besvär, som jämlikt författningarna må hos Konungen fullföljas i statsdepartementen, d. v. s. besvär över administrativa myndigheters beslut, skall enligt § 18 *regeringsformen* i den omfattning, som bestämmes i särskild lag, uppdragas åt minst sju av Konungen utnämnda personer, som förvaltat civil beställning samt däruti ådagalagt insikt, erfarenhet och redlighet. De kallas regeringsråd och utgör Konungens regeringsrätt. Minst två tredjedelar av hela antalet regeringsråd skall ha fullgjort vad författningarna föreskriver dem, som uti domareämbeten må nyttjas. En av regeringsrättens lagfarna ledamöter skall enligt § 21 *regeringsformen* tjänstgöra i lagrådet. I § 22 *regeringsformen* stadgas, att i regeringsrätten mål kan prövas och avgöras av fem ledamöter, så ock av fyra, där tre av dem är om slutet ense.

Om regeringsrättens organisation och verksamhet stadgas vidare i 1 § *regeringsrättslagen*, att regeringsrätten skall utgöras av sju regeringsråd.

Såsom redan nämnts har det, med hänsyn till den under årens lopp ökade tillströmningen av mål till regeringsrätten och arbetsbalansens därav föranledda ökning, befunnits nödvändigt att provisoriskt förstärka arbetskrafterna i regeringsrätten. År 1946 bestämdes att antalet regeringsråd skulle ökas till tio från och med den 1 oktober samma år. Från och med den 1 oktober 1952 ökades antalet ytterligare med tre ledamöter. Även denna förstärkning har emellertid befunnits otillräcklig. I enlighet med förslag av Kungl. Maj:t genom proposition nr 52 till 1956 års riksdag beslöt riksdagen att regeringsrätten från och med den 1 oktober 1956 till och med den 30 september 1960 eller, om särskilda förhållanden föranleder därtill, den tidigare dag som Kungl. Maj:t bestämmer, skall utgöras av sexton regeringsråd. Därefter skall antalet regeringsråd åter nedbringas till sju, i den mån så kan ske till följd av inträffade ledigheter. Bestämmelserna härom har

upptagits i lagen den 23 mars 1956 (nr 73) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal.

Efter den senaste utökningen av ledamöternas antal arbetar regeringsrätten på tre avdelningar. De i regeringsrätten tjänstgörande ledamöterna äger sig emellan fördela tjänstgöringsskyldigheten med iakttagande av att regeringsrättens arbete skall fortgå minst fyrtio veckor om året. Föredragning på de tre avdelningarna sker sammanlagt 40 timmar i veckan mot sammanlagt 32 timmar i veckan enligt den indelning, som var rådande närmast därförut. Måndagen användes till återställning av mål, som föredragits under den föregående veckan, och då justeras beslutade utslag.

Jämlikt § 25 regeringsformen skall ärendena beredas till föredragning och avgörande i regeringsrätten i det departement, vartill de hör enligt Kungl. Maj:ts stadga den 29 juni 1950 (nr 401) angående statsdepartementen.

Förordnande att inom vederbörande departement bereda och inför regeringsrätten föredraga ärende meddelas enligt 6 § regeringsrättslagen av Kungl. Maj:t. I vissa departement har för beredningen och föredragningen av dessa ärenden förordnats särskilda regeringsrättssekreterare. I ettvart av social-, ecklesiastik- och inrikesdepartementen finns en regeringsrättssekreterare samt i kommunikationsdepartementet två. Finansdepartementets ärenden föredrages av ett kansliråd, som tillika är chef för departementets regeringsrättsbyrå, samt av 18 regeringsrättssekreterare. De till de övriga departementen hörande ärendena föredrages av därtill förordnade departementstjänstemän. Dessutom anlitas i vissa fall särskilda föredragande.

Närmare föreskrifter angående behandlingen inom statsdepartementen av ärenden, som tillhör regeringsrätten, meddelas i en av Kungl. Maj:t den 18 juni 1926 (nr 227) utfärdad stadga.

III. Behovet av fullföljdsbegränsande åtgärder

Utredningen

Utredningens synpunkter på behovet av fullföljdsbegränsande åtgärder underbygges av visst i betänkandet redovisat statistiskt material. Utredningens material har i det följande kompletterats med uppgifter för året 1956.

Ökningen av regeringsrättens arbetsbelastning under senare år framgår av följande uppgifter rörande antalet inkomna, avgjorda och balanserade mål. I antalet avgjorda mål inbegripes återkallade, till annan myndighet överlämnade eller ljest avförda mål.

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

De särskilda departementens andel i målfrekvensen och målbalansen framgår av följande sammanställning för åren 1949—1956. Uppgifterna är hämtade från arbetsberättelserna för nämnda år.

		1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Justitiedep:t	Ink.	68	80	78	95	122	145	148	177
	Avg.	67	82	80	85	113	150	154	167
	Bal.	12	10	8	18	26	21	15	25
Utrikesdep:t	Ink.		1						
	Avg.		1						
	Bal.		0						
Försvarsdep:t	Ink.	19	20	19	13	11	11	5	2
	Avg.	19	23	21	13	8	9	9	3
	Bal.	7	4	2	2	5	7	3	2

		1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Socialdep:t	Ink.	201	184	183	168	167	173	175	281
	Avg.	195	181	202	152	167	177	171	231
	Bal.	45	48	29	45	45	41	45	95
Inrikesdep:t	Ink.	284	355	339	309	313	335	320	269
	Avg.	274	331	326	331	326	315	276	227
	Bal.	99	123	136	114	101	121	165	207
Komm.dep:t	Ink.	361	383	392	493	630	689	856	963
	Avg.	331	400	377	405	615	646	807	880
	Bal.	119	102	117	205	220	263	312	395
Finansdep:t	Ink.	1 809	1 968	1 813	2 016	2 454	2 021	2 108	2 431
	Avg.	1 433	1 388	1 496	1 434	1 959	2 176	2 123	2 098
	Bal.	3 603	4 183	4 504	5 086	5 581	5 426	5 411	5 744
Eckl.dep:t	Ink.	89	94	96	135	95	125	99	84
	Avg.	110	95	91	82	149	115	111	70
	Bal.	45	44	49	102	48	58	46	60
Jordbr.dep:t	Ink.	72	72	33	52	25	28	50	32
	Avg.	82	87	49	46	36	34	25	38
	Bal.	55	40	24	30	19	13	38	32
Handelsdep:t	Ink.	108	55	68	82	86	103	87	103
	Avg.	121	78	61	79	82	91	76	113
	Bal.	50	27	36	39	43	55	66	56
Folkhush.dep:t	Ink.	1	1						
	Avg.	1	2						
	Bal.	1	—						
Civildep:t	Ink.		8	1	17	9	28	17	40
	Avg.		—	5	16	11	31	16	35
	Bal.		8	4	5	3	—	1	6
Summa	ink.	3 012	3 221	3 022	3 380	3 912	3 658	3 865	4 382
	avg.	2 633	2 688	2 708	2 643	3 466	3 744	3 768	3 862
	bal.	4 036	4 589	4 909	5 646	6 091	6 005	6 102	6 622

Av sammanställningen framgår, att den ojämförligt största gruppen av mål utgöres av den som ankommer på finansdepartementets föredragning. Endast i finansdepartementet överstiger balansen vad som erfordras för en jämn fortgång av föredragningen. Även antalet årligen inkommande mål är avsevärt större i detta departement än i de andra. Utredningen har funnit det tydligt att en undersökning om vad som kan göras för att minska regeringsrättens arbetsbörda främst måste inriktas på de till finansdepartementet hörande målen, vilka i huvudsak utgöres av taxeringsmål.

Såsom framgår innebar åren 1954 och 1955 en tillfällig förbättring såtillvida som antalet avgjorda taxeringsmål då kom upp i nivå med antalet inkomna mål och t. o. m. något översteg detta antal. Den vid dessa års utgång kvarstående balansen representerade enligt utredningens mening något över två års avverkning med tolv i regeringsrätten arbetande ledamöter. 1956 medförde emellertid en avsevärd ökning av tillströmningen av taxeringsmål och balansen steg åter.

Utredningen erinrar om det nära samband, som råder mellan den arbetsbelastning som i regeringsrätten orsakas av finansmålen, främst taxeringsmålen, och kammarrättens arbetsbalans. Antalet inkomna, avgjorda och ba-

lanserade skattemål inom kammarrätten, vilka ej avser fastighetstaxering, har under de sex senaste åren varit följande.

År	Under året		Vid årets utgång balanserade
	inkomna	avgjorda	
1951	8 116	9 306	9 463
1952	7 712	9 367	7 808
1953	8 996	8 972	7 832
1954	13 213	8 085	12 960
1955	10 836	9 918	13 874
1956	10 217	11 260	12 831

Den stora ökningen av antalet inkomna mål under år 1954 torde bero på att särskilda åtgärder då vidtogs för att från länsstyrelserna infordra till kammarrätten ej tidigare insända mål. Detta har återverkat på de följande två årens utgående balans.

Det redovisade siffermaterialet visar, att antalet årligen inkommande mål hos regeringsrätten sedan förra hälften av 1940-talet i stort sett oavbrutet ökat (från 1 888 år 1940 till 4 382 år 1956). Denna tendens fortfar. Ökningen hänför sig huvudsakligen till skattemålen. Antalet dylika mål uppgick år 1956 till något över 2 400. I övrigt föreligger i stort sett ökning endast av mål som ankommer på kommunikationsdepartementets föredragning, huvudsakligen byggnads mål och mål om indragning av körkort. Sådana mål inkom år 1951 till ett antal av 392 och år 1956 till ett antal av 963. Ökningen kommer främst på körkortsmålen. Av de vid 1956 års utgång oavgjorda målen i regeringsrätten, 6 622 mål, var 5 744 skattemål eller närmare 90 procent av hela antalet.

Den förhållandevis stora balansen av skattemål sammanhänger, anför utredningen, med det förhållandet, att mål av annat slag merendels ansetts böra ha företräde vid föredragningen. Dylika mål är i allmänhet av sådan natur, att de icke tål längre uppskov med avgörandet. Skattemålen är oftast icke av samma brådskande natur; i händelse besvären leder till restitution av erlagd skatt erhåller den skattskyldige ränta å restituerat belopp.

För att för framtiden säkerställa önskvärd snabbhet i avgörandet av skattemålen är det enligt utredningens mening icke nog att den befintliga balansen nedbringas. Utredningen anser, att en begränsning av tillströmningen av sådana mål måste övervägas, om man vill förhindra, att arbetsbalans åter uppstår, sedan antalet i regeringsrättens arbete deltagande ledamöter enligt gällande bestämmelser nedgått. Det är att märka att utredningen vid sin bedömning icke kunnat beakta den betydande ökningen av måltillströmningen under år 1956. Utredningen utvecklar sin syn på regeringsrättens arbetskapacitet framdeles sålunda.

Balansen av oavgjorda skattemål har numera stigit till sådan storlek, att — såsom redan nämnts — regeringsrättens arbetskapacitet ansetts böra ökas för att möjliggöra balansens nedbringande till rimlig storlek. Den är

1956 genomförda ökningen av antalet ledamöter i regeringsrätten med tre har medfört, att antalet föredragningsstimmar i veckan stigit från 32 till 40 eller således med 25 procent; stegringen kommer uteslutande skattemålen till godo. Om arbetseffekten antages öka i motsvarande mån eller således med ungefär 900 mål om året och tillströmningen av mål icke ökar väsentligt, kan balansen av skattemål intill utgången av år 1960 beräknas nedgå till omkring 1 500 mål. Med hänsyn till den tid, som åtgår för målens kommunicering och beredning till föredragning, kan en balans av denna storlek icke anses större än som erfordras för en jämn föredragning å två avdelningar av regeringsrätten.

I detta sammanhang må erinras om vad som i Kungl. Maj:ts prop. nr 52 till 1956 års riksdag uttalats om regeringsrättens sannolika arbetsbörda sett på längre sikt. Enligt chefens för justitiedepartementet mening är det knappast sannolikt att man framdeles skall kunna nedbringa antalet regeringsråd så långt som till det ursprungligen bestämda antalet eller sju. Denna uppfattning delas av utredningen. Även om den senast vidtagna tillfälliga ökningen av regeringsrådets antal möjliggör, att balansen av skattemål under de närmaste åren kommer att nedgå enligt nyss meddelade beräkningar, torde det bli nödvändigt att i framtiden bibehålla så stort antal ledamöter i regeringsrätten att den kan arbeta på minst två avdelningar.

Utredningen understryker i detta sammanhang olägenheterna av ett längre uppskov med skattemålens avgörande i regeringsrätten och hänvisar till de synpunkter, som chefen för justitiedepartementet i *propositionen nr 52 till 1956 års riksdag* utvecklade till motivering för den senaste utvidgningen av antalet regeringsråd. Ur *propositionen* må följande uttalande återgivas.

Anhopningen av oavgjorda taxeringsmål medför att det för närvarande förflyter i genomsnitt ungefär tre år från dagen för kammarrättens utslag till dess målet hinner avgöras i regeringsrätten. Denna eftersläpning i arbetet medför stora olägenheter såväl för den enskilde som för det allmänna. Den enskilde får vänta många år på besked i sin taxeringsangelägenhet och måste under tiden ofta ligga ute med stora skattebelopp. För taxeringsarbetet i dess helhet är det till allvarlig nackdel att regeringsrättens utslag kommer så sent. Eftersläpningen medför även rent ekonomiska olägenheter för det allmänna. I de talrika fall, då regeringsrättens avgörande innebär att den skattskyldige berättigas återfå större eller mindre del av vad han erlagt, har staten att utge ränta å det restituerade beloppet beräknad efter fem procent för år från det skatten guldits. Verkställda beräkningar ger vid handen, att statsverkets utgift för ränta å skattebelopp, som restituerats enligt regeringsrättens beslut under år 1954, uppgår till omkring 1 390 000 kronor. Motsvarande utgift för år 1955 har beräknats till 960 000 kronor. I den mån åter regeringsrätten höjer taxeringen och den skattskyldige alltså får utge ett större skattebelopp, innebär dröjsmålet med avgörandet, att stat och kommun gått miste om dispositionen av det felande beloppet under flera år utan någon räntegottgörelse. Den skattskyldige är icke skyldig att utge ränta.

Remissyttrandena

I remissyttrandena framhålles allmänt de olägenheter som är förbundna med den nuvarande balansen av skattemål i regeringsrätten. I flera yttrandena understrykes behovet av åtgärder till lindring av regeringsrättens arbetsbelastning. Betydelsen av lättnader betonas bl. a. av de hörda löntagarorganisationerna. *Landsorganisationen i Sverige* uttalar, att den nuvarande

stora målbalansen i regeringsrätten är synnerligen otillfredsställande med hänsyn både till de skattskyldigas berättigade krav på ett slutgiltigt avgörande och till statsverkets ekonomiska intressen.

Riksskattenämnden understryker, att regeringsrättens möjligheter att genom skapande av prejudikat giva ledning i taxeringsfrågor i hög grad minskat när såsom nu är fallet avgörandena icke kan förväntas förrän flera år efter det behovet av sådan vägledning uppkommit. Det förekommer ofta att en viss fråga samtidigt blir aktuell för ett stort antal skattskyldiga. Varje dröjsmål med avgörandet i en sådan fråga leder därför enligt riksskattenämndens mening till ojämnhet i beskattningen och till ytterligare ökning av antalet mål i överinstanserna.

Flera länsstyrelser understryker det angelägna i att åtgärder vidtages för att minska måltillströmningen till regeringsrätten. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* framhåller, att den långa tid, som numera regelmässigt förflyter innan ett taxeringsmål hunnit avgöras i regeringsrätten, medför för det praktiska taxeringsarbetet bl. a. den olägenheten, att samma tvistefråga kan stå olöst vid flera följande års taxeringar och att parterna kan nödgas anföra besvär rörande samma sak ett flertal år. Regeringsrättens avgöranden blir icke heller alltid tillgängliga förrän förhållandena ändrats genom ny lagstiftning eller av andra orsaker. Snabbare avgöranden i skattedomstolarna skulle komma att ge ökad ledning och mera stadga åt taxeringsarbetet i första instans och därmed också kunna föranleda att antalet överklaganden sjunker.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län uttalar, att de nu rådande förhållandena får anses innebära ett ur rättssäkerhetssynpunkt så otillfredsställande läge att det ingalunda kan göras gällande, att ens en tämligen radikal begränsning av fullföljdrätten till högsta instans skulle innebära en försämring av rättssäkerheten.

En mera tveksam ståndpunkt intar *justitiekanslersämbetet*, som ifrågasätter huruvida balansen av taxeringsmål i regeringsrätten nu påkallar några speciella åtgärder. Möjligen är enligt ämbetets mening på längre sikt åtgärder oundvikliga för att minska regeringsrättens arbetsbörda. Det vill emellertid förefalla, anför ämbetet, som om någon bestämd ställning till detta spörsmål icke nu skulle behöva tagas. Enligt ämbetets mening föreligger särskild anledning till uppskov med sådana åtgärder i den pågående undersökningen om vilka besvärsmål som bör tillhöra regeringsrättens prövning. Ämbetet uttalar att man, oavsett 1956 års stegring av antalet oavgjorda finansmål, synes kunna kalkylera med att balansen till största delen är avarbetad intill utgången av år 1960. Något trängande behov av att med hänsyn till inneliggande balans av taxeringsmål inskränka fullföljdrätten till högsta instans i nämnda mål finner ämbetet följaktligen icke föreligga.

Behovet av åtgärder ifrågasättes även i särskilt yttrande av *regeringsrådet Thelander*. Däri erinras med hänsyftning på utvecklingen under 1954 och 1955 om att regeringsrättens arbetsbalans synes vara i avtagande. Ledamoten förordar, att man avvaktar mera pålitliga utslag av den nyligen genomförda förstärkningen av regeringsrätten, innan man bedömer domsto-

lens avverkningsförmåga. Såsom motiv för en avvaktande attityd anföres slutligen att det är omöjligt att nu avgöra hur 1956 års taxeringsreform kommer att utfalla men att det väl kan tänkas att dess inverkan på besvärshäufigkelsen blir gynnsam.

Departementschefen

Regeringsrätten utgör sedan ett halvsekel tillbaka den högsta dömande instansen på förvaltningens område. Den tid, som förflutit sedan dess tillkomst år 1909, har varit präglad av en genomgripande samhällsutveckling. Det behöver icke närmare beskrivas hur denna utveckling på snart sagt alla områden ställt krav på en utvidgad och mera förgrenad administration. Expansionen på den offentliga förvaltningens område har i sin tur medfört ökade fordringar på de organ som har till uppgift att till skydd främst för den enskilde medborgarens rättssäkerhet pröva riktigheten av de förvaltande myndigheternas avgöranden. För den högsta rättskipande instansen har förändringarna i samhällsstrukturen inneburit vidgade uppgifter, varjämte helt naturligt de spörsmål, som besvärsvägen bringats under regeringsrättens bedömande, i mycket återspeglat samhällslivets alltmer invecklade natur. Alldeles särskilt gäller det nu sagda regeringsrättens befattning med skattemålen.

En tillbakablick på regeringsrättens verksamhetstid ger vid handen att domstolen redan kort tid efter sin tillkomst visade sig icke vara dimensionerad för att möta en mera avsevärd ökning av måltillströmningen. De påfrestningar i detta hänseende som det första världskriget medförde föranledde sålunda en betydande arbetsbalans, som icke utan speciella åtgärder kunde avarbetas. Först sedan man under 1920-talet tillfälligt utökat antalet regeringsråd samt i olika etapper befriat domstolen från handläggningen av vissa mål och ärenden, kunde målbalansen nedbringas till normal nivå. Härtill bidrog även viss rationalisering av föredragningen i regeringsrätten.

Redan i början av 1940-talet visade emellertid åter måltillströmningen till regeringsrätten en tendens att öka i en takt, som översteg domstolens avverkningsförmåga. Antalet inkommande mål, som för året 1940 icke uppgick till 2 000, steg så hastigt att siffran redan 1944 översteg 3 000. Samtidigt balanserades allt fler mål år från år. Ökningen av regeringsrättens arbetsbörda har visat sig icke vara ett förhållande som kan sägas vara begränsat till krigsperioden och de närmast följande åren. Målströmmen till regeringsrätten visar tvärtom en tydlig tendens att svälla ytterligare. Under 1950-talet har sålunda antalet inkomna mål ökat från något över 3 000 år 1951 till i runt tal 4 400 år 1956. I huvudsak hänför sig ökningen till mål som ankommer på finansdepartementets föredragning, närmast skattemål. Men även mål, som föredrages genom kommunikationsdepartementets försorg, har under de senaste åren undergått en väsentlig ökning. Antalet inkommande sådana mål, i stort sett byggnadsmål och mål om indragning av körkort, har under åren 1949—1956 ökat från 361 till 963, därvid ökningen väsentligen hänför sig till körkortsmålen.

Den ökade måltillströmningen medförde, såsom nyss antytts, att balansen av oavgjorda mål började tillta. Från att balansen under 1940-talets första år utgjort omkring 1 000 mål eller därunder steg den till 2 281 mål vid utgången av 1945. Vid årsskiftet 1951/52 balanserades 4 909 mål. De följande åren har — bortsett från åren 1954 och 1955 under vilka balansen var förhållandevis konstant — medfört en fortsatt betydande ökning av balansmålen, vilkas antal vid utgången av 1956 uppgick till 6 622. Av dessa mål utgjorde 5 744 mål finansmål, d. v. s. balansen bestod i huvudsak av taxeringsmål.

Såsom framgår av den tidigare redogörelsen har den ökade arbetsbelastningen lett till att regeringsrätten efter hand blivit provisoriskt förstärkt med ytterligare ledamöter. Redan 1946 befanns nödvändigt att tillföra regeringsrätten tre nya ledamöter. Förstärkningen visade sig otillräcklig, och fr. o. m. hösten 1952 utökades antalet regeringsråd med ytterligare tre ledamöter, från tio till inalles tretton. Trots dessa åtgärder — som medfört att antalet avdömda mål ökat betydligt — fortsatte balansen av oavgjorda mål att växa. Den senaste utökningen av ledamotsantalet till sexton, vilken kom till stånd den 1 oktober i fjol, är att se mot bakgrunden härav.

De åtgärder, som under senare år vidtagits i syfte att bemästra balansen i regeringsrätten, har såsom framgått av det nu sagda enbart bestått i att antalet ledamöter i domstolen utökats. Även om det torde vara för tidigt att mera bestämt yttra sig om verkningarna på längre sikt av den senaste förstärkningen, synes dock vissa slutsatser redan nu kunna dragas om regeringsrättens möjligheter att under de närmaste åren komma till rätta med målbalansen. Härvid kan utredningens beräkningar tjäna såsom utgångspunkt.

Utredningen har utgått från en fortsatt måltillströmning vid 1955 års nivå, d. v. s. att antalet varje år inkommande mål utgör omkring 3 900, varav något över 2 000 mål är taxeringsmål. Den ökning av regeringsrättens arbetseffekt som 1956 års förstärkning beräknats medföra, motsvarar enligt utredningens uppskattning en målavverkning av ungefär 900 mål om året. Eftersom antalet avdömda mål år 1955 endast i ringa mån understeg antalet inkommande mål, räknar utredningen med att nytillskottet i arbetseffekt så gott som helt skall komma avarbetningen av balansen till godo. Detta skulle innebära att balansen av skattemål intill utgången av år 1960 kunde antagas nedgå till omkring 1 500 mål, vilket finge betecknas såsom en normal nivå.

Det måste emellertid enligt min mening bedömas såsom ytterst tvivelaktigt om den av utredningen gjorda beräkningen är hållbar. Det har nämligen visat sig, att under år 1956, jämfört med år 1955, en ökning skett av det totala antalet inkommande mål med mer än 500. Av dessa var drygt 300 taxeringsmål. Tages hänsyn till denna stegring i besvärshänsyn, måste den av utredningen beräknade avverkningstakten skäras ned till åtminstone hälften och — förutsatt att ytterligare stegring icke inträffar — den tidpunkt, då målefterläpningen kan beräknas vara hävd, förläggas till

senare hälften av 1960-talet. Redan en ytterligare ökning av fullföljdsfrekvensen med ett par procent medför, att möjligheterna att nedbringa målbalansen praktiskt taget helt bortfaller.

Svårigheterna att förutsäga hur fullföljdsfrekvensen kommer att bli under de närmaste åren är självfallet stora, och bedömningen är beroende av en rad osäkra faktorer. Det måste dock, bl. a. mot bakgrunden av den hittillsvarande utvecklingen, bedömas såsom osannolikt att fullföljdsfrekvensen hos regeringsrätten skall komma att nedgå. Snarare torde flera omständigheter tala för att man måste räkna med en ytterligare stegring av besvärshänsikten. Utsikterna att inom någorlunda rimlig tid bli kvitt den nuvarande anhopningen av taxeringsmål ter sig därför ytterst osäkra.

Det har tidigare, senast vid 1956 års förstärkning av regeringsrätten, understrukits vilka allvarliga olägenheter såväl för den enskilde som för samhället, som är förbundna med anhopningen av oavgjorda taxeringsmål. Det må vara tillräckligt att erinra om den långa tid som den skattskyldige regelmässigt har att vänta innan han får slutgiltigt besked om sin taxering. Dröjsmålen med regeringsrättens avgöranden i skattefrågor medför på grund av de täta förändringarna i skattelagstiftningen att domstolens ståndpunkttaganden ofta avser lagstiftning som inte längre är aktuell i det årliga taxeringsarbetet. Detta förhållande minskar regeringsrättens möjligheter att fylla sin viktiga uppgift såsom prejudikatinstans. Såsom bl. a. riksskatte-nämnden framhållit leder dröjsmålen med viktiga prejudicerande avgöranden till ojämnheter i beskattningen och ytterligare ökning av antalet i överinstanserna fullföljda mål. I detta sammanhang må också erinras om att eftersläpningen medför ekonomiska olägenheter för det allmänna. I de fall, då enligt regeringsrättens utslag erlagd skatt skall restitueras, har staten att utge ränta å det restituerade beloppet efter fem procent för år från det skatten guldits. Utgifterna i detta hänseende torde röra sig mellan en och två miljoner kronor om året. I de fall åter, där utgången i regeringsrätten medför skyldighet för den skattskyldige att inbetala felande skatt, innebär dröjsmålet med avgörandet att det allmänna under flera år utan räntegottgörelse gått miste om dispositionen av ifrågakvarande belopp.

De skäl, som vid den senaste förstärkningen av regeringsrättsledamöternas antal anfördes för att snarast möjligt nedbringa balansen av oavgjorda taxeringsmål, gäller självfallet fortfarande. Det djupt otillfredsställande i den nuvarande ordningen har också allmänt understrukits vid remissbehandlingen av det föreliggande betänkandet. I flertalet remissyttranden har framhållits behovet av att åtgärder vidtages för att nedbringa arbetsbalansen. Från bl. a. justitiekanslersämbetets sida uttalas emellertid viss tvekan huruvida målbalansen nu påkallar några speciella åtgärder utöver de redan vidtagna. Ämbetet ser en särskild anledning till uppskov med sådana åtgärder i den sedan en tid tillbaka pågående utredningen angående kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten, vid vilken ju skall undersökas vilka besvärsmål, som bör tillhöra regeringsrättens prövning. En av regeringsrättens ledamöter framhåller, att man bör avvakta er-

farenheterna av 1956 års taxeringsreform innan frågan om fullföljdsbegränsningar prövas.

Det är emellertid att märka att, enligt vad jag under hand inhämtat, det förslag, som är att vänta från utredningen rörande kompetensfördelningen, icke lär komma att som helhet betyda någon avlastning från regeringsrätten. Den i fjol beslutade taxeringsreformen innebär visserligen en förbättrad rättssäkerhet för den skattskyldige och detta kan i förening med det nya mera ändamålsenliga taxeringsförfarandet antagas i många fall minska behovet att överklaga underinstansernas taxeringsbeslut. Genom den nya taxeringsförordningen har emellertid också skapats en ökad effektivitet i taxeringsarbetet med en mer ingående deklarationsgranskning för rörelseidkare, fria näringsutövare m. fl. Den skärpta taxeringskontrollen kan inte undgå att avsätta spår i form av tvister rörande taxeringens riktighet. Det synes därför knappast kunna förväntas, att 1956 års förändringar på taxeringstväsandets område skall ge till samlat resultat att besvärsfrekvensen i taxeringsmål sjunker.

Vid en allsidig bedömning av det läge, som uppkommit för regeringsrätten, ter det sig enligt min mening otillräckligt att förlita sig enbart till de åtgärder som hittills blivit vidtagna. Jag finner det därför angeläget, att man icke lämnar något oprövat när det gäller att åstadkomma snabbare avgöranden av taxeringsmålen i regeringsrätten. I det följande avser jag att närmare behandla de förslag, som framlagts av utredningen.

IV. Olika utvägar att minska måltillströmningen till regeringsrätten

Utredningen

En lindring av regeringsrättens arbetsbörda kan tänkas komma till stånd på flera olika vägar. Åtskilliga uppslag har diskuterats under frågans tidigare behandling och de viktigaste av dem har av utredningen tagits upp till förnyat övervägande.

Utredningen diskuterar först lämpligheten av att helt avföra skattemålen från regeringsrättens domvärjo, antingen så att man låter dessa mål stanna i kammarrätten, som alltså därigenom skulle göras till sista instans i taxeringsmålen, eller ock på det sättet att man inrättar en särskild högsta skatteminstol, som i stället för regeringsrätten skulle utgöra sista instans för dessa mål.

Utredningen avisar härvid till en början tanken på k a m m a r r ä t t e n såsom sista instans i taxeringsmål. Det erinras om att en reform i denna riktning övervägts vid ett par tillfällen, senast i beskattningsorganisationssakkunnigas betänkande SOU 1942: 18, men avvisats. Ehuru förhållandena ändrats i åtskilliga hänseenden sedan dess och många av de

brister, som tidigare vidlådde taxeringsprocessen i underinstanserna och som åberopades bland skälen mot en sådan ändring, sedermera avhjälpes, så kvarstår enligt utredningens mening alltjämt ofullkomligheter i taxeringsförfarandet. Ehuru ytterligare förbättringar kan förväntas bli resultatet av den nya taxeringsorganisationen, läser densamma icke kunna motivera en så genomgripande åtgärd som ett fullständigt avskärande av rätten att föra talan mot kammarrättens utslag. Även från mera allmänna synpunkter, bl. a. nödvändigheten att sörja för en enhetlig rättstillämpning, måste det enligt utredningen anses tillhöra en god rättegångsordning att en högsta instans finnes över kammarrätten. Utredningen utvecklar den sistnämnda synpunkten ytterligare.

Ändringsprocenten hos regeringsrätten utgjorde för inkomsttaxeringsmålen under år 1954 32 procent och under år 1955 26 procent (motsvarande tal för åren 1950 och 1951 enligt Sterners utredning 27 respektive 28 procent). Att ändringsprocenten hållit sig på denna rätt höga nivå torde svårigen kunna förklaras enbart av brister i taxeringsförfarandet i underinstanserna. Procenttalen i fråga bör även ses mot bakgrunden av det förhållandet att kammarrätten sedan ett flertal år arbetar på inte mindre än åtta avdelningar. En så månghövdad domstol kan svårigen garantera enhetlighet i rättstillämpningen och därmed motsvara anspråken på en prejudikatbildande högsta instans. I kammarrättens dömande verksamhet deltagit och måste bland annat av rekryteringsskäl — liksom fallet är hos hovrätterna — deltaga jämväl förordnade ledamöter; även denna omständighet gör den mindre lämpad som högsta instans. Mot ett generellt avskärande av möjligheten att fullfölja talan hos rikets högsta administrativa domstol talar ock den stora betydelse beskattningsfrågorna över huvud taget har i samhället och de krav på rättssäkerhet detta förhållande ställer. Det läser icke heller på allvar numera ifrågasättas att överväga en dylik åtgärd. Det kan nämnas, att första lagutskottet i sitt betänkande nr 34 år 1955 i anledning av prop. nr 167/1955, på tal om tanken att göra kammarrätten till sista instans, uttalat att varje försök att genom generella regler avskära vissa målgrupper från fullföljdsrätt måste väcka betänkligheter.

Utredningen finner även övervägande skäl tala mot att en särskild högsta skattedomstol inrättas för prövning i högsta instans av skattemål.

Under hänvisning till bl. a. vissa uttalanden av principiell natur som under förarbetena till rättegångsbalken gjordes rörande anordnandet av speciella domstolar framhåller utredningen, att inrättandet av specialdomstolar städse ökar svårigheterna att åstadkomma jämn arbetsfördelning mellan olika domstolar och ett fullständigt utnyttjande av tillgängliga arbetskrafter; huru man än ordnar gränsdragningen mellan regeringsrättens och skattedomstolens arbetsuppgifter, riskerar man en snedbelastning och förlorar den smidighet, som med den nuvarande kompetensregleringen för regeringsrätten kan vinnas. Utredningen anför.

Om man bortser från det särskilda problem som arbetsbalansen i regeringsrätten innebär — den år 1956 skedd ökningen av regeringsrådets antal åsyftar, såsom redan nämnts, att möjliggöra balansens snabba avarbetande — och utgår från att den ifrågasatta särskilda skattedomstolen

skulle börja verka vid den tidpunkt, då arbetsbalansen nedgått till omkring 1 500 mål eller det antal som erfordras för en jämn avverkning av inkommande mål, lärer antalet ledamöter böra avpassas med hänsyn till en årlig avverkning av omkring 2 200 mål. Skulle antalet inkommande mål ytterligare stiga, måste antalet ledamöter sättas något högre, om icke balans på nytt skall uppkomma. Med sex ledamöter torde vid pass 2 200 mål hinna avgöras av en avdelning. Ett lägre antal ledamöter skulle äventyra möjligheten att hålla den arbetstakt, som behövs för att årligen avgöra detta antal. Stiger målfrekvensen över detta tal, måste ytterligare en avdelning inrättas. Med hänsyn till möjligen inträffande sjukdomsfall eller annat tillfälligt hinder för tjänstgöring i domstolen bör sammanlagda antalet ledamöter i så fall icke gärna sättas lägre än tio. Med detta antal ledamöter skulle en årlig avverkning av omkring 3 200 mål kunna uppnås, således något mer än som motsvarar under ett år inkommande mål. Enligt dessa beräkningar måste en specialdomstol för skattemål alltså bestå antingen av ett färre antal ledamöter eller av ett något större antal ledamöter än som svarar mot den antagliga arbetsbördan.

I viss mån liknande situation kan befaras inträda i regeringsrätten efter skattemålens överflyttande till annat forum. I sådan händelse skulle antalet till regeringsrättens avgörande hörande mål med ledning av siffrorna för de sistförflutna två åren kunna beräknas till omkring 1 700 om året med tendens till någon ökning. Huru stor ökningen kan bli, därest, såsom är antagligt, pågående översyn av enumerationsreglerna i regeringsrättslagen leder till att ytterligare målgrupper tillföres regeringsrätten, är omöjligt att med någon säkerhet nu bedöma. Sannolikt skulle de mål, som i dylikt sammanhang kommer att överföras till regeringsrättens handläggning, tarva genomsnittligt något längre tid för föredragningen än den som kan beräknas i genomsnitt åtgå för nuvarande målgrupper. Antalet föredragningstimmar för andra mål än finansmål kan med ledning av arbetsstatistiken för år 1955, under förutsättning att arbetsbelastningen icke ökar, beräknas till omkring 580 för år, motsvarande 145 föredragningsdagar av omkring 155 dagar för helt år. Det behövs således blott en obetydlig ökning av antalet inkommande mål, för att arbetsbördan i regeringsrätten efter inrättandet av en särskild skattedomstol skulle överstiga vad som kan medhinnas på en sexmannaavdelning utan att dock tillfyllest motivera bildandet av en andra avdelning i rätten.

Utredningen tar även upp synpunkten att skattemålen skulle särskilt lämpa sig för en specialdomstol, som företrädesvis borde besättas med specialister i skatterätt. Utredningen utgår härvid från framställningen i en vid 1955 års riksdag av herr Branting i första kammaren väckt motion nr 115 med yrkande om utredning rörande en särskild högsta skattedomstol. Enligt utredningens mening kan det väl ej bestridas att med den specialisering, som lagstiftningen i allt större utsträckning erhållit, för rättskipningens handhavande inom vissa speciella rättsområden kräves särskild förtrogenhet med den rättsliga regleringen inom dessa. Denna synpunkt anser utredningen dock vara otillräcklig som grund för inrättandet av specialdomstolar. Önskemålet att den domstol, vilken som sista instans skall avdöma skattemål, besitter särskild förtrogenhet med skattefrågor bör icke tillgodoses med åsidosättande av det icke mindre viktiga kravet att sambandet med den allmänna rättskipningen upprätthålles även på detta speciella rättsområde.

I skattemål förekommer ej sällan frågor, som för sitt rätta avgörande förutsätter kännedom om den allmänna rätten. En rättshandling, som enligt civilrättsliga regler skall bedömas på visst sätt, måste även skatterättsligt så bedömas, därest icke skattelagstiftningen uttryckligen reglerar frågan annorlunda. Vidare är att märka att bestämmelserna om processen i skattemål är knapphändiga. I sådana mål liksom i allmänhet är fallet inom övrig administrativ process skall rättegångsbalkens regler i tillämpliga delar lända till efterrättelse. I vissa stycken, där ledning icke kan hämtas från rättegångsbalken, som avfattats närmast med hänsyn till förfarandet hos de allmänna domstolarna, har utbildats en för den administrativa processen lämpad, av det skriftliga förfarandet betingad tämligen fast praxis. Även en specialdomstol för skattefrågor måste äga kännedom om dessa processuella normer. Om den ifrågasatta skattedomstolen skulle besättas företrädesvis eller uteslutande med specialister i skatterätten, vilka icke äger förtrogenhet med övriga rättsområden, kan domstolens rättskipning komma att behärras av andra rättsgrundsatser än som gäller i fråga om rättskipningen i övrigt. Detta måste undvikas; eljes kan det allmänna förtroendet för domstolen och dess rättskipning taga allvarlig skada. I detta sammanhang diskuteras även den i nyssnämnda motion framskymtande uppfattningen, att regeringsrätten i sin nuvarande sammansättning icke inrymmer tillräcklig skatteexpertis. Utredningen anför.

Det är möjligt att en sådan uppfattning äger fog. Vare härmed hur som helst. Den berättigar dock icke att fränkänna de regeringsråd, som före sin utnämning icke särskilt sysslat med skattefrågor, förmåga att döma i skattemål. Till detta ämbete kan endast den ifrågakomma, som ådagalagt framstående skicklighet i domarevärv eller administrativ befattning. För den som fyller det kompetenskravet bör det icke vara svårare att tolka skattelag än andra lagar, som han haft att tillämpa i sin tidigare gärning; det kollegiala arbetssättet i regeringsrätten ger dessutom tillfälle till samråd med kolleger, som har större erfarenhet på detta område. Det ligger även i sakens natur, att ett regeringsråd liksom andra domare måste följa med lagstiftningens utveckling. Även den som före inträdet i regeringsrätten visat sig besitta förtrogenhet med skattelagstiftningen måste så göra; ingen kan rätt fullgöra en honom förtrodd syssla som domare, om han slår sig till ro med de kunskaper, som han förvärvat före utnämningen till sysslan. Att skattelagstiftningen ofta ändras är en sak för sig; förhållandet accentuerar angelägenheten av uppmärksamhet på lagstiftningens fortgående omgestaltning men utgör icke grund för misstro till de ledamöters kompetens, som icke särskilt utbildats till skattejurister. — Skulle fog finnas för uppfattningen att de med skatterätten speciellt förtrogna ledamöterna i regeringsrätten är alltför fåtaliga, bör denna brist på speciell sakkunskap kunna avhjälpas vid blivande ledigheter inom regeringsrätten. En dylik brist på sakkunskap — om den nu föreligger — räcker icke som grund för kravet på en särskild skattedomstol.

Utredningen erinrar slutligen om att inrättandet av en särskild högsta skattedomstol medför kostnader — förutom för avlöning till ledamöterna och erforderlig betjäning — för lokal, bibliotek, expenser m. m. En detalje-

rad beräkning av dessa kostnader har utredningen i frågans nuvarande läge icke ansett sig böra göra; det synes emellertid utredningen uppenbart, att motsvarande kostnader för regeringsrätten icke tillnärmelsevis kan nedbringas med motsvarande belopp.

Såsom längre fram kommer att närmare redovisas hyser utredningen den uppfattningen, att fullföljdsbegränsning i någon form måste föreskrivas, om man vill förebygga ytterligare ökning av antalet skattebesvär till den högsta instansen med därav följande ökad belastning av denna och stegrade kostnader för prövning av målen. Detta gäller enligt utredningens mening även om en särskild skattedomstol skulle övertaga regeringsrättens befattning med skattemålen.

Statsrevisorerna har i sin år 1954 avgivna berättelse tagit upp frågan om ett snabbare avgörande i regeringsrätten av skattemål och därvid ifrågasatt att dessa mål skulle koncentreras till en särskild avdelning i regeringsrätten.

Enligt utredningens uppfattning är det högeligen tvivelaktigt om på detta sätt skulle kunna åvägabringas ett snabbare avgörande av skattemål än som kan ske, när regeringsrättens båda avdelningar handlägger sådana mål. Möjligen kan uppslaget böra tagas under övervägande av regeringsrätten, sedan denna under oktober 1956 blivit förstärkt med tre ledamöter och förut knappast tänkbar möjlighet till skattemålens koncentrerings till viss eller vissa avdelningar därigenom vunnits. Det erinras att enligt regeringsrättslagen regeringsrättsledamöterna äger mellan sig fördela tjänstgöringsskyldigheten i regeringsrätten. Emellertid talar mot en sådan specialisering av arbetet i regeringsrätten samma skäl som föranlett högsta domstolen att avstå från varje slag av uppdelning av rättegångsmålen efter deras beskaffenhet på olika avdelningar; högsta domstolen lägger vikt vid att dess olika avdelningar skall äga behörighet att, oberoende av sakens beskaffenhet, upptaga till högsta domstolen fullföljda mål och ärenden. Detta skäl kan icke antagas vara annat än omsorg för rättsskipningens enhetlighet. En uppdelning av målen på olika avdelningar efter sakens beskaffenhet kan lika väl som en fördelning av ledamöterna på olika avdelningar efter dessas speciella förtrogenhet med vissa slags mål innebära ett frö till olikformighet i domstolens rättstillämpning. Samma strävan att undvika olikformighet i rättstillämpningen ligger till grund för den ständigt fortgående växlingen av ledamöter på regeringsrättens olika avdelningar, som praktiserats under hela den tid, under vilken regeringsrätten arbetat på mer än en avdelning; vid indelningen har jämväl tillsetts, att varje avdelning kommer att bestå av äldre och yngre ledamöter i så långt varit möjligt jämn blandning.

I samband med att 1928 års riksdag på sin tid förelades förslag till särskilda åtgärder för att begränsa regeringsrättens arbetsbörda redovisades i den ifrågavarande propositionen (nr 232) vissa inom finansdepartementet

verkställda undersökningar rörande möjligheten att begränsa tillströmningen av beskattningsmål till regeringsrätten. Utredningen erinrar om att bland de förslag till åtgärder i detta syfte, som då var föremål för undersökning inom finansdepartementet ingick också förslag om införande av rättegångsavgifter, såsom viss fullföljdsavgift eller stämpelavgift för rätt att fullfölja talan hos Kungl. Maj:t. I propositionen framhöll föredragande departementschefen, att avgifter förekom i rättegångsmålen vid fullföljd till högsta domstolen, och att deras uppgift i den judiciella processen i första hand var att lägga en hämsko på processlystnaden. Vidare beredde de bidrag till kostnaderna för processen. De ändamål ifrågavarande avgifter fyllde vid fullföljd till högsta domstolen vore dock ej utan vidare tillämpliga å beskattningsmålen. Det torde sålunda, anförde föredraganden, te sig föga tilltalande, att staten uppställde krav på utbekommande av vissa avgifter för att tillåta prövning av rättmätigheten av det allmännas skatteanspråk eller för att täcka statens kostnader för prövningen. Därest avgifterna fastställdes till fixa belopp, skulle de ock tynga skattskyldiga med lägre inkomst vida hårdare än sådana med högre inkomst. Om avgifterna gjordes beroende av den skattskyldiges ekonomiska bärkraft eller tvisteföremålets värde, komme fastställandet av avgifternas belopp att komplicera skatteprocessen. Dessutom torde, såvitt någon mera betydande begränsning av tillströmningen av skattemål till regeringsrätten på denna väg skulle ernås, avgifterna böra fastställas till jämförelsevis höga belopp.

Sammansatta stats- och första lagutskottet, som i sitt utlåtande nr 4 behandlade förenämnda proposition, framhöll, att införande av dylik avgift vore en åtgärd, som skulle vara ägnad att synnerligen kraftigt beskära tillströmningen av mål till regeringsrätten. Att staten skulle uppställa krav på utbekommande av vissa avgifter för att tillåta prövning av det allmännas skatteanspråk eller för att täcka statens kostnader för prövningen, syntes emellertid utskottet så föga tilltalande, att utskottet lika litet som departementschefen ansett sig böra förorda en dylik åtgärd.

Varken *beskattningsorganisationssakkunniga* eller *1947 års taxeringssakkunniga*, som därefter behandlat frågan om upptagande av en fullföljdsavgift, har ansett sig kunna förorda införande av sådan avgift. Beskattningsorganisationssakkunniga erinrade bl. a. om att ändringsprocenten såväl i kammarrätten som i regeringsrätten var förhållandevis hög. 1947 års taxeringssakkunniga ansåg det icke gärna kunna sättas i fråga att begränsa de skattskyldigas rätt att fullfölja talan till högsta instans genom upptagande av fullföljdsavgift, därför att åtgärden skulle framstå såsom enbart eller i varje fall huvudsakligen betingad av det allmännas skatteintresse.

Under hänvisning till bl. a. de nyssnämnda ställningstagandena och den därvid förda diskussionen anför utredningen, att de skäl, som vid dessa tidigare tillfällen anförts mot införande av rättegångsavgifter, fortfarande torde kunna åberopas. Utredningen tillägger såsom sin åsikt, att införandet av stämpelavgift för regeringsrättsutslagen med hänsyn till den ökade ekonomiska betydelse skattemålen numera fått och till penningvärdets fall mås-

te antas få en mycket begränsad verkan. En fullföljdsavgift vore en mera effektiv åtgärd ur fullföljdsbegränsningssynpunkt men måste för den skattskyldige te sig som en orimlig straffbeskattning för att få rättmätigheten av det allmännas skatteanspråk gentemot honom prövad.

Bland åtgärder som tidigare varit på tal nämner utredningen även möjligheten att avskilja vissa målkategorier, vilka icke skulle få föras vidare till regeringsrätten. Beträffande finansmålen, vilka här närmast kommer i fråga, har sålunda ifrågasatts att nöjesskattmålen och tullmålen skulle avföras från regeringsrätten. Dessa målkategorier är de största till antalet efter de vanliga taxeringsmålen, även om de icke på långt när kommer upp till dessa senares antal.

Beträffande *nöjesskattmålen* erinrar utredningen om, att 1954 års nöjesskatteutredning i sitt den 29 juni 1956 avgivna betänkande (SOU 1956: 23) föreslagit, att länsstyrelsens utslag eller beslut i nöjesskattmål skulle få överklagas hos kammarrätten i stället för hos regeringsrätten samt att klagan icke skulle få föras över kammarrättens utslag i anledning av sådana besvär. Även anmärkningsmålen skulle stanna i kammarrätten.

Rörande den närmare innebörden av nöjesskatteutredningens förslag och de åberopade skälen därför anföres i det nu föreliggande betänkandet bl. a. följande.

Syftet med detta förslag är att minska regeringsrättens arbetsbörda. Vid borttagandet av fullföljdsrätten måste regeringsrätten — anför nöjesskatteutredningen — som sista instans ersättas av något annat organ, och att kammarrätten härvidlag finge träda i regeringsrättens ställe förefölle naturligt med hänsyn till att i anmärkningsväg uppkomna nöjesskattmål, som ju oftast rörde frågor av samma art som de övriga, redan av kammarrätten handlades. För övrigt vore det över huvud taget svårt att tänka sig någon annan domstol eller myndighet, som utan större organisatoriska förändringar lämpligen skulle kunna övertaga regeringsrättens roll som sista instans i nöjesskattmålen. Efter att ha framhållit bl. a., att nöjesskattmålen till stor del vore av enkel beskaffenhet och rörde jämförelsevis små belopp, samt uttalat, att för vinnande av enhetlig rättstillämpning målen borde koncentreras till viss division i kammarrätten och föredragningen anförtros åt viss eller vissa föredragande, anför nöjesskatteutredningen vissa omständigheter, som föranlett den till tveksamhet om ändamålsenligheten av förslaget i fråga. Sålunda vore målen av relativt ringa betydelse för regeringsrättens arbete och deras avlyftning från regeringsrätten innebure en minskning av arbetsbördan med allenast någon procent. Dessutom kunde besvärsfrekvensen antagas ytterligare nedgå, därest nöjesskatteutredningens förslag i övriga delar, bl. a. om befrielse från nöjesskatt för vissa föreställningar, genomfördes. Mot överflyttning till kammarrätten av nöjesskattmål, som tidigare ej handlagts av denna domstol, talade ock, att kammarrätten redan hade en icke obetydlig arbetsbelastning. Härtill komme, att utredningen om fullföljdsrätt i skattmål övervägde att föreslå fullföljdsbegränsning genom införande av tillståndsprövning, summa revisibilis eller dylikt. Frågan om åtgärder för vinnande av lättnad i regeringsrättens arbetsbörda kunde i så fall komma i annat läge.

I det nu föreliggande betänkandet intar utredningen samma ståndpunkt till frågan om slutinstans för nöjesskattmålen som intogs i det yttrande

den 8 november 1956, som utredningen efter remiss avgav över nöjesskatteutredningens betänkande. I detta yttrande — vartill utredningen nu hänvisar — anfördes att utredningen visserligen ej ville avstyrka förslaget om kammarrätten som sista instans i nöjesskattemålen, därest åtgärden vore erforderlig för vinnande av lättnad i regeringsrättens arbetsböda. Emellertid syntes denna fråga få ändrat läge, därest utredningens i förevarande betänkande framlagda förslag om begränsning av fullföljdsrätten i skattemål genom prövningstillstånd bleve genomfört. Med frågans avgörande borde därför anstå, till dess ståndpunkt tagits till utredningens förslag. Utredningen tillade, att den övervägt, huruvida en framkomlig utväg vore att, med godtagande av nöjesskatteutredningens förslag om kammarrätten som besvärinstans över länsstyrelsen i förut angivna, av länsstyrelsen handlagda nöjesskattemål, tillåta fullföljd mot kammarrättens utslag hos regeringsrätten, möjligen med begränsning av talerätten genom prövningstillstånd. Något förslag av sådan innebörd hade fullföljdsutredningen dock icke ansett sig böra framställa. Den ifrågasatta omläggningen av instansordningen syntes nämligen icke böra komma till stånd utan starka skäl. Sådana syntes icke föreligga. Fullföljdsutredningen hänvisade till att nöjesskattemålen för närvarande vore tämligen få och att antalet sådana mål finge antagas i framtiden bliva än färre. Någon nämnvärd belastning för regeringsrätten kunde således nöjesskattemålen icke gärna medföra, om målen ginge direkt dit från länsstyrelserna. Det vore ock angeläget att icke öka kammarrättens redan nu stora arbetsböda. Mot begränsning av fullföljdsrätten i sådana mål genom prövningstillstånd av regeringsrätten talade ock, att en tillståndsprövning, som icke gärna kunde anordnas enligt summa revisibilismetoden, antagligen skulle draga nära nog lika lång tid som målets prövning i sak.

Beträffande *tullmålen* upplyser utredningen, att i motionen I:307 vid 1928 års riksdag ifrågasatts, att mål om införd varas hänförande till viss rubrik i tulltaxan skulle slutgiltigt stanna i generaltullstyrelsen. Något annat konkret uppslag för minskning av regeringsrättens arbetsböda i fråga om tullmålen känner utredningen icke till. Utredningen anför, att flertalet tullmål visserligen rör införd varas hänförande till viss rubrik i tulltaxan. Emellertid kan även mål om annat hänföras till denna grupp, exempelvis om beräkning av varas tullvärde, om rätt till tullfrihet eller rätt till tullfri återutförelse, om restitution av erlagd tull i vissa fall, om varas behandling å nederlag, om avgifter för transitupplag, om tullbehandlingsavgifter, om beslag å och straffavgift för vara som införts under oriktig ursprungsbe-teckning, om tullböter, om utbekommande av vara eller rätt till in- och utförelse av vara av visst slag, om ersättning för skada å vara under den tid varan varit under tullverkets vård m. m. dyl.

Tullmålen står, anför utredningen, nära mål om *varuskatt* såtillvida, att varuslag som drabbas av varuskatt definieras i viss omfattning genom hänvisning till tulltaxerubriker.

Enligt av utredningen verkställd undersökning avgjordes i regeringsrät-

ten under åren 1950, 1951, 1954 och 1955 följande antal mål om tullbehandling och om varuskatt:

	1950	1951	1954	1955
Tullbehandling	20	40	67	45
Varuskatt	—	2	2	5

Antalet sådana mål är således ganska ringa. Någon större betydelse har dessa mål enligt utredningens uppfattning icke för regeringsrättens arbetsbörda. Regeringsrätten är enda domstolsinstans över generallullstyrelsen resp. kontrollstyrelsen. Utredningen anser det svårt att tänka sig någon domstol eller förvaltningsmyndighet, som skulle kunna ifrågakomma i stället för regeringsrätten såsom sista instans i dessa mål, och med god rättegångsordning kan det icke anses förenligt att avskära möjlighet till fullföljd mot ämbetsverkens beslut. Någon tidsvinst för regeringsrätten av betydelse genom föreskrift om prövningstillstånd för fullföljd av talan finner utredningen knappast vara att räkna med.

Icke heller beträffande *andra grupper finansmål* finns enligt utredningens mening för närvarande anledning att överflytta prövningen i sista instans från regeringsrätten till annat forum eller att — utom beträffande mål om taxering för inkomst eller förmögenhet — begränsa fullföljdsrätten till regeringsrätten genom tillståndsprövning. Målens ringa antal gör detta obehövt eller ock är det fråga om skatter, som numera upphört att utgå. Till sistnämnda fråga återkommer utredningen i samband med frågan om i vilka fall tillståndsprövning för fullföljdsrätt bör föreskrivas.

Utredningen har även ställt sig avvisande till tanken att från regeringsrättens prövning avskilja vissa uppskattningsfrågor i taxeringsmål. Vad som närmast varit i åtanke är mål rörande vissa uppskattningar, vilka vanligtvis brukar normeras av föreskrivna schabloner, såsom värdet av hyresfri bostad i egen fastighet, värdet av fri kost och logi och andra anställningsförmåner, värdet av naturaförmåner o. s. v. Dessa uppskattningsfrågor ter sig ofta mera bagatellartade i förhållande till andra skattefrågor och det skulle, anför utredningen, med hänsyn härtill kunna anses motiverat att man icke betungade regeringsrätten med mål angående sådana frågor. En verkställd genomgång av de under åren 1954 och 1955 avgjorda målen visar emellertid att förekomsten av dylika frågor i själva verket är ytterst ringa. Oftast förekommer dessa frågor för övrigt icke isolerade utan jämte andra större tvistefrågor. I den mån den schablonmässiga uppskattningsgrunden direkt föreskrivits i författningarna, såsom skett t. ex. i fråga om uppskattningen av intäkt av en- och tvåfamiljsfastigheter samt avdrag för utgifter i förvärvskällan tjänst enligt 33 § 2 mom. kommunalskattelagen, försvinner också dessa uppskattningsfrågor såsom tvisteämnen och en särskild reglering av dessa frågor i fullföljdshänseende blir då obehövt.

En större verkan skulle enligt utredningens mening uppnås om fullföljdsbegränsningen utsträcktes till att avse alla skönmässiga uppskattningar

och alltså icke endast de nyssnämnda uppskattningarna av det mera bagatellartade slaget. Regeringsrättens bedömanden skulle då inskränkas till att huvudsakligen avse rättsfrågor. Rättens uppgift skulle därmed i högre grad än hittills bliva att vara en prejudikatinstans i skattemålen.

Utredningen utvecklar sina skäl mot en dylik form av fullföljdsbegränsning på följande sätt.

Emellertid torde det vara svårt att i praktiken effektivt avskilja en sådan kategori som skönsuppskattningsfrågorna. Det förekommer ofta mål som avser förutom en uppskattningsfråga jämväl en rättsfråga. Vidare förekommer frågor av blandad karaktär, i vilka gränsen är oklar. Mål angående en rättsfråga kan innefatta också bedömningen av en beloppsfråga, såsom t. ex. storleken av den inkomst, om vilken det tvistas huruvida den är skattepliktig eller icke. Försöker man hålla sig till mål, som enbart gäller ren skönsuppskattning av inkomsten, finner man att antalet dylika mål, som föres upp i regeringsrätten, är förhållandevis ringa. En undersökning utvisar, att detta antal för åren 1954 och 1955 understigit 10 % av hela målantalet (8,3 % resp. 9,6 %). Något större målbortfall skulle det därför icke bliva med en dylik avgränsning. Vidare kan framhållas att, medan ändringsprocenten för samtliga de i regeringsrätten under de nämnda åren avgjorda inkomsttaxeringsmålen utgjorde 32 % respektive 26 %, ändringsprocenten i skönstaxeringsmålen uppgick till 40 % respektive 37 % och alltså i dessa mål låg betydligt över genomsnittet. Detta visar att det för de skattskyldiga förelegat ett stort behov av att kunna anföra besvär hos regeringsrätten även i fråga om skönstaxeringar. För den skattskyldige kan intresset att få föra talan till den högsta instansen för övrigt vara minst lika starkt beträffande en skönstaxering som beträffande en rättsfråga. Skönstaxeringsmålen torde väl visa sig oftare gälla högre skattebelopp än rättsfrågorna.

I skönstaxeringsmålen ligger tyngdpunkten i regel på utredningen. I den mån en förbättrad taxeringsorganisation och ett bättre utbyggt besvärsvärfarande i de lägre prövningsinstanserna kan säkerställa en bättre utredning i detta slags mål, kan en generell begränsning av rätten att fullfölja dessa mål till den högsta instansen möjligen övertvägas. För närvarande torde förutsättningarna för en dylik begränsning icke föreligga.

Utredningen tillägger, att det över huvud taget icke torde gå att inom gruppen taxeringsmål avskilja någon målkategori efter materiella grunder och på det sättet inskränka fullföljdsrätten. Man måste därför enligt utredningens mening tillgripa andra utvägar. Då fullföljdsrätten icke lämpligen bör göras beroende av omständigheter, som omedelbart hänför sig till den fullföljda talans materiella beskaffenhet, har utredningen sökt finna regler för fullföljdsbegränsning av en mer allmän innebörd, vilka principiellt skall äga tillämpning oavsett tvistefrågornas beskaffenhet. Utredningen har härvid stannat för en allmän fullföljdsbegränsning i taxeringsmål. Dess förslag till den närmare utformningen av en dylik ordning skall redovisas i det efterföljande kapitlet.

Remissyttrandena

I valet mellan olika tänkbara åtgärder till lindring av regeringsrättens arbetsbörda har flertalet remissinstanser godtagit utredningens principiella

ståndpunkt att en allmän fullföljdsbegränsning utgör den lämpligaste lösningen. Denna mening företrädes sålunda av regeringsrättens ledamöter utom en ledamot, statskontoret, riksräkenskapsverket, riksskattenämnden, överståthållarämbetet, flertalet länsstyrelser, Landsorganisationen i Sverige. Tjänstemännens centralorganisation, Riksförbundet Landsbygdens folk och Skånes handelskammare. Till denna grupp torde även få hänföras ett antal remissinstanser, vilka icke velat avvisa utredningens linje men av olika skäl ställt sig tveksamma. Bland dessa märkes kammarrätten (en reservant uttalar sig mot en fullföljdsbegränsning), ett par länsstyrelser, besvärssakkunniga, näringslivets skattedelegation och Svensk industriförening. — Fyra ledamöter i regeringsrätten anser sig icke kunna förorda en lagstiftning om fullföljdsbegränsning utan att närmare klargöres den vinst, mätt i reell minskning i regeringsrättens arbetsbörda, som är att påräkna.

Ett helt avvisande ställningstagande till utredningens linje redovisas i yttranden från en ledamot av regeringsrätten, en reservant i kammarrätten, länsstyrelserna i Malmöhus, Gävleborgs och Norrbottens län, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges lantbruksförbund, Sveriges advokatsamfund, Föreningen Auktoriserade revisorer och Svenska revisorssamfundet. En övervägande kritisk hållning intar även länsstyrelserna i Jönköpings, Södermanlands, Kalmar samt Göteborgs och Bohus län.

Justitiekanslersämbetet uttalar sig för ett uppskov med ställningstagandet till frågan om fullföljdsbegränsande åtgärder och hänvisar härvid till den pågående undersökningen om vilka besvärsmål som bör tillhöra regeringsrättens prövning. För ett anstånd med det slutliga ståndpunktstagandet uttalar sig även bl. a. länsstyrelsen i Malmöhus län, Sveriges köpmannaförbund och Sveriges hantverks- och småindustriorganisation samt Sveriges redareförening.

De kritiska synpunkter mot utredningens principiella ståndpunktstagande som kommit till synes i remissyttrandena kan sägas följa två huvudlinjer. I en del remissyttrandena lägges sålunda huvudvikten vid principiella betänkligheter mot att över huvud för taxeringsmålen begränsa den skattskyldiges rätt att föra talan i högsta instans. I andra yttranden åter formar sig kritiken närmast till ett avståndstagande från den metod, som utredningen valt för att inskränka fullföljdsrätten.

De mera allmänna betänkligheterna från rättssäkerhetssynpunkt mot en fullföljdsbegränsning i skattemål — vilka kommer till uttryck även i yttranden från remissinstanser som funnit sig kunna stödja utredningens ståndpunkt — understrykes särskilt av bl. a. de fyra nyssnämnda ledamöterna av regeringsrätten, kammarrätten, justitiekanslersämbetet, besvärssakkunniga, Sveriges advokatsamfund och näringslivets skattedelegation.

Kammarrätten sammanfattar de föreliggande betänkligheterna sålunda.

Rent principiellt föreligger, enligt kammarrättens mening, betänkligheter emot en reform, som inskränker rätten att i den högsta instansen föra talan

i skattemål. Det är i dessa mål fråga om ett det allmännas skatteanspråk, och den högsta skatteinstansens uppgift är ej enbart att verka för en enhetlig rättstillämpning utan ock att skipa rättvisa i det enskilda fallet. Det kan med hänsyn härtill och särskilt i betraktande av det höga skattetrycket och den invecklade skattelagstiftningen synas som om de skattskyldiga borde ha en oinskränkt rätt att få sina taxeringar prövade av den högsta instansen. En reform sådan som den föreslagna med bortfall av mål genom en spärr och utgallring av mål genom ett summariskt processförfarande kan möjligen uppfattas som ett tillvaratagande av det allmännas intresse på bekostnad av de skattskyldigas intresse och således mötas med misstro.

Kammarrätten tillägger, att betänkligheterna mot reformen blir mindre om reformen kan förväntas medföra, att en avsevärd vinst i tid uppkommer för de rättssökande. Den stora arbetsbalansen i regeringsrätten, vilken balans för övrigt visar tendens till ökning, medför så stort dröjsmål i skatteprocessen, att härigenom en allvarlig brist i vårt beskattningsväsen måste anses föreligga. Ett avsteg från principen om oinskränkt rätt för de skattskyldiga att föra talan i den högsta instansen, varigenom skatteprocessen skulle kunna förväntas betydligt förkortas i tiden, synes därför enligt kammarrättens mening böra från de rättssökandes synpunkt övervägas trots de framförda olägenheterna av en fullföljdsbegränsning.

Såsom ett allmänt omdöme om det remitterade förslaget uttalar kammarrätten den meningen att, innan åtgärder vidtages för fullföljdsrättens begränsning, ytterligare erfarenhet är önskvärd i fråga om effekten av den utökning av regeringsrådets antal, som ägt rum. Därest denna utökning icke ger möjlighet för regeringsrätten att inom en jämförelsevis snar framtid nedbringa regeringsrättens balans av oavgjorda mål, anser kammarrätten att, enär avarbetningen av balansen är en angelägenhet av utomordentlig vikt, jämväl andra åtgärder än införande av fullföljdsbegränsning bör övervägas.

Regeringsrådet Hedborg har, med instämmande av *regeringsråden Wilkens, Rudewall* och *Björkholm*, anfört, att förutom att man genom en fullföljdsbegränsning berövar vissa skattskyldiga den dem för närvarande tillkommande rätten att föra sina taxeringsmål under Kungl. Maj:ts prövning bör särskilt uppmärksammas dels de försämrade möjligheterna för regeringsrätten att leda beskattningspraxis' utveckling, som med en sådan begränsning svårigen kan undvikas, och dels den ytterligare komplicering av lagstiftningen på beskattningsområdet, som — hur lagstiftningen än utformas — uppenbarligen är ofrånkomlig. Dessa invändningar är emellertid enligt ledamöternas mening icke utan vidare avgörande. Befinnes en fullföljdsbegränsning, utformad enligt de linjer till vilka regeringsrättens flesta ledamöter anslutit sig, medföra en påtaglig minskning i regeringsrättens arbetsbörda och därigenom möjliggöra ett avarbetande av den stora arbetsbalansen samt för framtiden skapa förutsättningar för snabbare avgöranden av till regeringsrätten hänskjutna mål, är detta något som väger tyngre än de med anordningen förenade nackdelarna.

Kammarrättsrådet Björne har i reservation till kammarrättens yttrande anfört, att det för likformighet och rättvisa i beskattningen synes vara av största betydelse att avgörandena i sista hand beträffande taxeringsmål av samma art förläggas till blott en instans. En uppdelning härvidlag på två instanser kan leda till olikheter vid bedömningen, som åstadkommer osäkerhet om vilka linjer som bör följas vid taxeringsfrågors behandling. Reservanten förordar ett förnyat övervägande av de olika av utredningen diskuterade utvägarna att åstadkomma snabbare avgöranden i skattemål och nämner såsom exempel möjligheten att inrätta en särskild högsta instans och tanken att kammarrätten skall vara sista instans i skattemål, eventuellt i vissa grupper sådana mål. De skäl, på grund varav utredningen avvisat dessa uppslag, synes reservanten icke övertygande, och enligt hans mening bör undersökas, i vad mån genom organisatoriska förändringar förutsättningar för uppslagens förverkligande kan skapas.

Svenska revisorsförbundet menar att frågan om minskningen av måltillströmningen till regeringsrätten bör göras till föremål för ny utredning med sikte på en fullföljdsbegränsning så avvägd att endast obetydliga mål undantages från prövning i högsta instans.

Sveriges advokatsamfund anför, att dess ställningstagande är betingat av vikten av att rättssäkerheten för de skattskyldiga ej äventyras. Samfundet anser att, om man i den rådande situationen finner att trots vägande invändningar något slag av fullföljdsbegränsning måste införas, denna bör i första hand gälla statens och kommunernas talan.

Vid redovisningen av de principiella betänkligheterna mot en fullföljdsbegränsning anföres i en del yttranden, att taxeringsförfarandet alltjämt lider av brister och understrykes behovet av förbättringar av det processuella förfarandet i taxeringsmål.

Besvärssakkunniga framhåller såsom angeläget att taxeringsförfarandet snarast tages upp till ett samlat bedömande. De sakkunniga ifrågasätter även om icke det förevarande problemet angripits från alltför snäva utgångspunkter. Balansen av skattemål i regeringsrätten har nämligen setts som ett isolerat regeringsrättsspörsmål och lösningarna har sökts enbart på regeringsrättsplanet. För sin del betonar besvärssakkunniga starkt betydelsen av vissa andra frågeställningar som framträder i detta sammanhang. De sakkunniga anför.

Den ökade tillströmningen av mål till regeringsrätten torde nämligen icke enbart bero på att antalet taxeringsmål ökat hos underinstanserna utan även sammanhånga med att dessa icke äro tillräckligt rustade att handlägga och pröva målen. Härpå tyder bl. a. den höga ändringsprocenten i regeringsrätten. Möjligen kan den omläggning av förfarandet hos taxeringsnämnd och prövningsnämnd, som enligt 1956 års reform skall komma till stånd, resultera i minskad fullföljd till högre instanser genom att möjligheterna att redan i de båda lägre instanserna göra utredningen relativt fullständig avsevärt förbättras. Förfarandet hos kammarrätten har emellertid hittills icke blivit föremål för en motsvarande översyn. Det kan ifrågasättas, om ej åtgärder för förbättring av nämnda förfarande, t. ex. omorganisation av

föredragningen, införande av en kraftigare processledning, förbättring av möjligheterna till bevisupptagning etc., torde vara väl så viktiga, när det gäller att minska regeringsrättens arbetsbelastning, som regler om fullföljdsbegränsning. De förtjäna i allt fall i lika hög grad som fullföljdsbegränsningen att allvarligt övervägas.

Länsstyrelsen i Jönköpings län betonar behovet av att man inför muntlighet redan vid deklarationsgranskningen. En bestämmelse om att en deklarationsgranskare icke skall få föreslå frångående av deklARATIONEN förrän han haft ett muntligt samtal med den skattskyldige — om det nu inte endast gäller rättelse av en klar felaktighet eller den skattskyldige skriftligen medgivit avvikelse — skulle enligt länsstyrelsens mening kanske medföra en sådan reducering av besvärshäufigheten att ytterligare åtgärder för eliminering av balansen av skattemål hos regeringsrätten bleve obehöfliga. Förutsättning för införande av en sådan bestämmelse torde vara, att deklarationsgranskningen kan fullgöras av tjänstemän och ske på vanlig arbetstid. Införandet från och med 1958 av ett antal särskilda taxeringsassistenttjänster utgör enligt länsstyrelsen uppenbarligen första ledet i en tänkt utveckling mot övervägande tjänstemannataxering. Länsstyrelsen ifrågasätter, om man icke i stället för att nu genomföra en så olustig sak som fullföljdsbegränsning i skattemålen borde fullfölja den utvecklingen och i övrigt avvakta, om icke den kommer att medföra att fullföljdsbegränsningen visar sig onödig.

Önskemål om förbättring av taxeringsprocessen föres även fram av *riksskattenämnden, Sveriges lantbruksförbund, Sveriges advokatsamfund, revisionsorganisationerna, Sveriges redareförening* m. fl.

Regeringsrådet Thelander framhåller såsom obestriddigt att brister i skatteprocessen ogynnsamt påverkat besvärshäufigheten. Ledamoten framhäver även betydelsen av det växande skattetrycket, vilket haft till följd att även relativt små felaktigheter i taxeringen kunnat bli kännbara. Skattetryckets betydelse för besvärshäufigheten utvecklas även av *näringslivets skattedelegation*.

I flera yttranden framhålles behovet av att prövningsnämnderna och kammarrätten motiverar sina beslut.

Näringslivets skattedelegation anför att vare sig en fullföljdsbegränsning genomföres eller ej är det angeläget att det vid upprepade tillfällen påtalade missförhållandet att ingen eller ofullständig motivering lämnas för kammarrättens beslut blir avhjälpt i enlighet med vad utredningen förutsätter. Enligt delegationens mening bör emellertid icke överlätas åt skattedomstolarna själva att taga ståndpunkt till denna fråga. Delegationen hemställer att riksdagen förelägges förslag till föreskrifter rörande innehållet i och utformningen av skattedomstolarnas utslag.

Sveriges akademikers centralorganisation förordar att processen i skattedomstolarna blir föremål för en förutsättningslös utredning i syfte att göra processen där både säker och snabb.

I detta sammanhang framhålles från ett par håll behovet av processledning från de taxerande instansernas sida.

Länsstyrelsen i Värmlands län ifrågasätter om man icke, med hänsyn till att ett nytt skede inom taxeringsväsendet inom kort tager sin början, bör låta anstå med att införa en fullföljdsbegränsning. Eftersom snara åtgärder i allt fall finnes vara påkallade, anser länsstyrelsen det tveksamt om man icke i stället borde utöka antalet ledamöter i regeringsrätten. — Ett mera bestämt yrkande om ytterligare förstärkning av regeringsrätten framföres av *Sveriges akademikers centralorganisation*, som anför.

Avarbetandet av nu föreliggande balans är ett så trängande krav, att de sakkunnigas förslag till hur detta skall ske icke kan anses vara till fyllest. En eventuell fullföljdsreform lär icke få någon verkan förrän om tre till fyra år. SACO anser därför att snara åtgärder måste vidtagas i syfte att tillföra regeringsrätten ytterligare några ledamöter med den utbildning och erfarenhet som angivits i det föregående i syfte att möjliggöra att två avdelningar av domstolen kan i huvudsak helt ägna sig åt skattemåls avdömmande. Mot en sådan utökning kan näppeligen några bärande statsfinansiella skäl anföras. Det bör vara tillräckligt att erinra om att enligt verkställda beräkningar statsverkets utgift för ränta å skattebelopp, som restituerats enligt regeringsrättens utslag under t. ex. år 1954 uppgick till ca 1 400 000 kronor.

En positiv inställning till tanken att tillföra regeringsrätten ytterligare ledamöter kommer till uttryck i bl. a. uttalanden av *Sveriges köpmannaförbund*, *Sveriges hantverks- och småindustriorganisation* samt *Föreningen Auktoriserade revisorer*.

Överståthållarämbetet uttalar häremot som sin bestämda mening, att någon utökning av antalet regeringsråd icke bör ifrågakomma. Detta sammanhänger med att regeringsrättens främsta uppgift enligt ämbetets mening bör vara att såsom högsta instans leda rättsutvecklingen inom sitt område. — *Länsstyrelsen i Uppsala län* uttalar sig i samma riktning och menar, att den nuvarande utökningen av antalet regeringsråd icke bör bestå längre än nödvändigt. En minskning av antalet ledamöter är dock endast möjlig om arbetsbördan kraftigt minskar.

Jämte de nu redovisade mera allmänna synpunkterna i frågan om lämpliga åtgärder för att komma till rätta med målbalansen i regeringsrätten har i åtskilliga yttranden närmare diskuterats de olika av utredningen prövade utvägarna att lindra domstolens arbetsbelastning.

Utredningens avvisande hållning gentemot tanken att för taxeringsmålen inrätta en särskild högsta skattedomstol vinner mer eller mindre oreserverad anslutning hos riksskattenämnden, besvärssakkunniga, länsstyrelserna i Uppsala, Jönköpings, Blekinge, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Västernorrlands län, Sveriges akademikers centralorganisation,

Lantbruksförbundet, Skånes handelskammare samt Föreningen Sveriges taxeringsintendenter.

Länsstyrelsen i Uppsala län befarar att en organisation med en särskild högsta domstol för skattemål skulle kunna medföra en isolering av skatterätten från övriga rättsområden som icke skulle vara lycklig.

Länsstyrelsen i Jönköpings län vänder sig emot det av utredningen framförda skälet mot inrättande av en särskild skattedomstol, att en sådan skulle äventyra sambandet i skattemål med den allmänna rättsskipningen. Länsstyrelsen finner detta skäl icke vara alltför tungt vägande och anför bl. a.

Regeringsrätten är ju på sätt och vis själv en specialdomstol, som handlägger olika sinsemellan starkt artskilda målgrupper. Utredningsmännens argumentering i denna del synes i själva verket icke så mycket tala för skattemålen bibehållande hos regeringsrätten som deras överförande till de allmänna domstolarna. I den allmänna processen och skatteprocessen förekommer onekligen en del gemensamma frågor, som bör bedömas lika, t. ex. huruvida en rättshandling är att betrakta som skentransaktion, när ett köpeavtal kommit till stånd etc. Däremot synes skattemålen ha föga gemensamt med körkortsmål, byggnadsmål, kommunalmål eller vilken annan målgrupp som helst, som hör under regeringsrättens domvärjo. Detta synes gälla även om man tänker på den rent formella sidan av processen, vilken sida utredningsmännen särskilt trycker på.

Behovet av samordning med den allmänna rättsskipningen synes kunna tillgodoses genom att en speciell skattedomstol icke sammansättes av enbart skattejurister utan även tillföres jurister, som fått sin utbildning vid de allmänna domstolarna. Blir inblandningen av sådana »allmänjurister» tillräckligt stark torde risken för att den högsta skattedomstolen skulle komma att tillämpa alltför speciella principer vid målen bedömande icke bli stor.

Länsstyrelsen fäster däremot större vikt vid ett annat av utredningen anført motiv mot en särskild skattedomstol, nämligen att en sådan reform skulle medföra svårigheter att åstadkomma en jämn arbetsfördelning. Om man spaltar upp den nuvarande regeringsrätten i två domstolar, är risken för att det för vardera av dem vid en viss organisation uppstår överskott på arbete eller brist på arbete enligt länsstyrelsens mening onekligen större än att en sådan situation uppkommer för den nuvarande regeringsrätten. Detta jämte den omständigheten att det resultat man vill nå genom inrättande av en särskild högsta skattedomstol i stort sett synes kunna åstadkommas genom att beskattningsmålen koncentreras till en eller två avdelningar av regeringsrätten i dess nuvarande organisation, synes föranleda till att det är denna sistnämnda väg man bör välja.

Även *länsstyrelsen i Älvsborgs län* ställer sig i viss mån kritisk till den av utredningen anförda motiveringen mot inrättande av specialdomstolar men förklarar sig å andra sidan ingalunda vara främmande för att starka skäl talar emot en sådan anordning, särskilt om den organiseras som en helt fristående domstol. Utövädet av den högsta domsrätten bör enligt länsstyrelsens mening vara samlat på så få domstolar som möjligt och skattemålen bör därför i högsta instans helst handläggas av den domstol, på vil-

ken det i allmänhet ankommer att i sista hand avgöra administrativa mål och ärenden. Ett system med en särskild högsta skattedomstol skulle vidare i sin tur få den konsekvensen att skattemålen jämväl i den näst högsta instansen borde handläggas av en renodlad skattedomstol, men en så genomgripande reform kan i varje fall ej på grundval av den nu föreliggande utredningen genomföras.

Besvärssakkunniga understryker bl. a. att det för bevarandet av enhetligheten inom den administrativa rättskipningen är av synnerligt värde att administrativa mål i görligaste mån handläggas av en och samma domstol i sista instans. Det bör över huvud taget icke utan tungt vägande skäl komma i fråga att avgörandet i sista instans överlåtes till annat organ än högsta domstolen resp. regeringsrätten. Icke minst på beskattningens område vore en särskild domstol — med en måhända ensidig rekrytering — som slutinstans ägnad att ur rättssäkerhetssynpunkt ingiva betänkligheter.

En positiv ståndpunkt till tanken att inrätta en särskild högsta skattedomstol redovisas i yttrandena från *länsstyrelserna i Kalmar, Örebro, Gävleborgs och Norrbottens län*.

Länsstyrelsen i Kalmar län, vars synpunkter i det väsentliga sammanfaller med de sistnämnda tre länsstyrelsernas uttalanden, anser följande skäl tala för inrättandet av en från regeringsrätten skild skattedomstol. En sådan domstol skulle kunna sammansättas med hänsyn till skattelagstiftningens speciella beskaffenhet. Genom en dylik anordning skulle snabbare handläggning av skattemålen kunna uppnås utan att någon form av fullföljdsbegränsning skulle behöva tillgripas. Enligt länsstyrelsens mening får den av utredningen framförda synpunkten rörande sambandet med den allmänna rättskipningen icke överdrivas. Det torde, anför länsstyrelsen, vara angeläget för Kungl. Maj:t att vid tillsättandet av regeringsråd tillse, att vederbörande icke blott är skattespecialist utan även i sin tidigare gärning innehaft sådan syssla eller bedrivit sådan verksamhet, att han blivit förtrogen med den allmänna rätten. Farhågorna för det bristande sambandet med den allmänna rättskipningen borde kunna försvinna, om en klok utnämningsspolitik bedrivs. Länsstyrelsen anser det även ligga i sakens natur, att, om en skattedomstol inrättas med samma antal ledamöter som regeringsrätten nu består av, handläggningen av skattemålen kommer att gå fortare än för närvarande. Länsstyrelsen menar vidare, att de kostnader som är förenade med inrättandet av en särskild högsta skattedomstol icke i och för sig får vara av avgörande betydelse under förutsättning, att en sådan domstol ur rättssäkerhetssynpunkt och av andra skäl skulle vara att föredraga framför den nuvarande ordningen.

Beträffande kostnadsfrågan anför *länsstyrelsen i Örebro län*, att de ökade kostnaderna för en högsta skattedomstol väl torde uppvägas av de räntevinster som skulle göras genom ett snabbare avgörande av skattemålen.

Utredningens mening att tanken på kammarrätten såsom sista instans i taxeringsmål icke erbjuder en framkomlig utväg delas

allmänt av de remissinstanser som behandlat detta uppslag. Sålunda ansluter sig såväl riksskattenämnden som ett par länsstyrelser till de av utredningen anförda synpunkterna.

Länsstyrelsen i Uppsala län anför att kammarrättens nuvarande organisation å åtta särskilda avdelningar icke möjliggör enhetlig rättstillämpning. Ändringsprocenten beträffande kammarrättsmålen är också så stor, att även av den anledningen behov av en överinstans framstår som oavvisligt.

Kammarrätten påpekar, att de till domstolen fullföljda taxeringsärendena tidigare handlagts i två lägre instanser, taxeringsnämnden och prövningsnämnden, av vilka den senare numera erhållit en med skattedomstol i egentlig mening åtminstone besläktad karaktär. Detta förhållande kan, anföres det, tala för att kammarrätten göres till sista instans. Enligt kammarrättens mening bör ändringsprocenten i de till regeringsrätten fullföljda målen icke i och för sig åberopas mot denna tanke. Det ligger nämligen i sakens natur att åtskilliga avgöranden utfaller annorlunda, så snart en ytterligare instans är inkopplad i systemet, och detta gäller i särskilt hög grad uppskattningsfrågor, där fasta utgångspunkter för beräkningen ofta saknas. Vidare tillhandahålles ofta för målets utgång avgörande utredning först i den instans, som är den sista. Slutligen är att märka, att av kammarrätten avgöres årligen cirka 10 000 taxeringsmål, av vilka omkring 2 000 fullföljes till regeringsrätten, och att i de sålunda fullföljda målen ändringsprocenten torde böra angivas till i medeltal omkring 25. Detta innebär, att kammarrättens avgöranden blir faktiskt bestående till cirka 95 procent.

Kammarrätten anser sig dock icke våga förorda ett generellt avskaffande av fullföljdsrätten. Såsom huvudsakliga skäl härför anföres.

Utvecklingen av prövningsnämnden mot karaktären av verklig domstolsinstans har åtminstone än så länge icke hunnit så långt, att icke kammarrätten alltjämt måste betraktas som den första verkliga skattedomstol, inför vilken parterna hava att utföra sin talan. Fullföljden till Kungl. Maj:t torde dessutom av många rättssökande betraktas som en rättighet, från vilken man icke vill avstå. Vidare ger synpunkten av enhetlighet i rättstillämpningen och vägledning för författningstolkningen anledning till stora betänkligheter mot att som sista instans antaga en domstol, som i likhet med kammarrätten arbetar på numera icke mindre än åtta olika avdelningar. Även andra förhållanden, vilka åtminstone för närvarande med hänsyn till bland annat rekryteringsmöjligheterna äro svåra att reformera, utgöra anledning till invändningar mot kammarrätten som sista instans. Kammarrätten syftar därvid främst på antalet i varje mål dömande ledamöter och den relativt snabba befordringsgången från antagningen i kammarrätten fram till förordnandet att uppehålla domartjänst. Åtminstone från principiell synpunkt kunna knappast dessa förhållanden godkännas för en domstol, som generellt skall utöva domsrätt i sista instans.

Flera av de remissinstanser, som vid ett närmare övervägande icke ansatt sig böra förorda inrättandet av särskild högsta skattedomstol, har såsom av den tidigare redovisningen delvis framgått, ställt sig positiva till tanken att inom regeringsrätten tillskapa en särskild avdelning för skatte m å l.

Riksskattenämnden ifrågasätter sålunda om icke skattemålen lämpligen kunde handläggas av en ev. två särskilda avdelningar inom regeringsrätten. Riksskattenämnden anför.

Den invändning, som enligt utredningen främst kan resas emot en sådan uppdelning av regeringsrätten, synes vara principen att domstolens ledamöter sinsemellan böra äga lika behörighet. Man kan emellertid tänkas komma till rätta med detta problem genom att ledamöternas tjänstgöring växlar mellan den del av regeringsrätten, som avgör skattemål, och den som handlägger övriga mål. Denna cirkulation måste emellertid i så fall, för att önskad enhetlighet i rättstillämpningen skall vinnas, vara relativt långsam, exempelvis så att icke mer än en eller två ledamöter årligen byta avdelning. Reglerna om regeringsrättens organisation torde böra utformas så att regeringsrätten beredes möjlighet att införa en uppdelning av antydd beskaffenhet. Fortsatt uppmärksamhet torde jämväl böra ägnas åt frågan om att i tillräcklig omfattning besätta regeringsrådsämbetena med personer representerande skatterättslig expertis.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anför att en omorganisation utav regeringsrätten så att beskattningsmålen koncentreras till en eller två avdelningar är en betydligt mera angelägen åtgärd än införande av fullföljdsbegränsning. Därigenom skulle säkerligen kunna åstadkommas en snabbare målavverkning men framför allt — det synes viktigare — en större enhetlighet i rättstillämpningen. Det synes länsstyrelsen som om en sådan ändring också kunde åvägbringas med mycket små medel. Eftersom regeringsrättsledamöterna själva äger fördela tjänstgöringsskyldigheten sig emellan, synes icke ens någon särskild lagstiftning erforderlig. Behövtigt antal avdelningar för skattemålen torde f. n. vara två men torde, när den nuvarande balansen blir avveklad, kunna nedbringas till en.

Uttalanden i huvudsakligen samma riktning göres av bl. a. *länsstyrelserna i Uppsala, Älvsborgs och Örebro län*.

Sveriges akademikers centralorganisation vänder sig mot det av utredningen åberopade skälet mot skattemålens förläggning till en särskild avdelning, nämligen att man inom högsta domstolen i möjligaste mån undviker specialisering bland ledamöterna. Förhållandena i sistnämnda domstol är enligt SACO:s mening helt andra än de i regeringsrätten rådande, i det att justitieråden under sin tidigare domstolstjänstgöring merendels inom skilda instanser vunnit ingående förtrogenhet med alla slags mål som fullföljes i den högsta instansen. SACO framhåller som ett oavvisligt krav att beskattningsmålen i högre grad än nu är fallet bör bli avdömda av regeringsråd med tidigare erfarenhet från arbetet i underinstanserna.

Tanken att inom regeringsrätten koncentrera skattemålen till viss eller vissa avdelningar möter invändningar i yttranden, avgivna av *länsstyrelserna i Kalmar och Västernorrlands län* samt av *Skånes handelskammare*. *Länsstyrelsen i Kalmar län* hänvisar till utredningens uppfattning att det är högelingen tvivelaktigt, om på detta sätt ett snabbare avgörande av skattemålen skall kunna åvägbringas än som kan ske när regeringsrättens samtliga avdelningar handlägger sådana mål.

Tanken att för skatteprocessen införa någon form av rättegångsavgifter, såsom viss fullföljdsavgift eller stämpelavgift har i remissyttrandena i allmänhet förbigåtts eller ock mött kritik. De synpunkter som utredningen anfört mot sådana avgifter vinner gillande av bl. a. riksskattenämnden och ett par länsstyrelser.

I ett par yttranden har emellertid uppslaget att införa rättegångsavgifter mött en mera positiv inställning.

Överståthållarämbetet förklarar sig icke vara helt övertygat om att man icke genom en måttlig fullföljdsavgift skulle kunna åstadkomma en avsevärd minskning av måttillströmningen till regeringsrätten. Principiella skäl mot en sådan anordning föreligger enligt ämbetets mening näppeligen.

Länsstyrelsen i Västmanlands län — som i huvudsak ansluter sig till det förslag till frågans lösning som utredningen framlagt — anser sig kunna konstatera att den väntade effekten av utredningens förslag på regeringsrättens arbetsbelastning är anmärkningsvärt liten. Länsstyrelsen delar i viss mån de betänkligheter av principiell natur som gjorts mot ett system med fullföljdsavgifter men ifrågasätter om icke en sådan anordning borde ytterligare övervägas. Länsstyrelsen har därvid närmast i sikte att en fullföljdsavgift skulle kunna innebära en effektiv spärr mot fullföljd av besvär, som i viss mån kan karakteriseras såsom okynnesbesvär. Länsstyrelsen utvecklar sin tanke sålunda.

Om man införde en fullföljdsavgift, vars storlek ställdes i relation till tvistebeloppets storlek efter en enkel skala med ett fåtal avgiftsklasser och lämnade möjlighet för mindre bemedlade att efter särskild prövning helt befrias från avgiftsplikt, synes de invändningar, som rests mot detta system, i mycket förlora sin praktiska betydelse. Kammarrätten kunde då i sitt utslag i beskattningsmålet bestämma fullföljdsavgiften. Frågan om befrielse från avgiftsplikten skulle kunna provas av länsstyrelsen i det län där klagandens hemortskommun är belägen.

Även *justitiekanslersämbetet* anser sig böra ifrågasätta om de skäl som anförts mot en fullföljdsavgift i taxeringsmål äger sådan styrka, att en sådan avgift icke skulle kunna övervägas såsom ett led i strävandena att minska tillströmningen av taxeringsmål till regeringsrätten. Ämbetet nämner såsom exempel en avgift på 300 kronor.

Föreningen Sveriges taxeringsintendent menar att ett system med fullföljdsavgifter synes erbjuda betydande praktiska fördelar framför det av utredningen föreslagna prövningsförfarandet och föreningen förordar att avgiftslinjen i första hand väljes. Föreningen tänker sig närmast ett system med fullföljdsavgifter för andra än dem, som för det allmännas talan, och utvecklar sin tanke på följande sätt.

Fullföljdsavgifterna skulle kunna verka inom ett större fält än en beloppsregel. Redan en ganska liten avgift torde komma att bli en betydelsefull spärr mot onödiga besvärsmål och effekten torde i stort sett komma att få lämpligare verkningar än en bestämmelse om summa revisibilis. Avgiftens storlek torde kunna varieras med hänsyn till tvisteföremålets värde, exempelvis så att kammarrätten finge fastställa avgiftsbeloppet enligt en

mycket enkel skala, anslutande sig till de ekonomiska värden, som den skattskyldige tappat i denna instans. Förslagsvis kunde man tänka sig tre avgiftsklasser. Nödvändigt synes dock vara, att regeln om fullföljdsavgifter förses med vissa undantag. Personer i små förhållanden borde i förekommande fall kunna påkalla befrielse från avgiftsplikten. Frihet från fullföljdsavgift borde även gälla, om taxeringen blivit oriktig i något hänseende, varom talas i 100 § under 1)—5) nya taxeringsförordningen, eller om besvärens prövning vore av betydelse för fråga om åtal mot skattskyldig för brott mot skattestrafflagen. Rätten att befria från fullföljdsavgift i nu angivna fall torde utan egentlig olägenhet kunna delegeras till exempelvis länsstyrelsen. Besvär över länsstyrelsens beslut i regeringsrätten av endera parten — den skattskyldige eller taxeringsintendenten — torde böra tillåtas. Sådana besvär behöva nog icke bliva allt för vanliga. Om institutet utformas efter dessa linjer, synes det icke lika angeläget att införa regler om prejudikat- eller intressedispens.

Sveriges lantbruksförbund framhåller, att en fullföljdsavgift kan användas såsom en tillfällig åtgärd för att minska belastningen på regeringsrätten, i varje fall i avvaktan på resultatet av omorganisationen av taxerings- och prövningsnämnderna och av övriga åtgärder för en bättre skatteprocess.

Det av utredningen diskuterade uppslaget att avskilja vissa målkatégorier från regeringsrättens prövning behandlas ingående av *regeringsrättens flesta ledamöter*. Utöver de två av utredningen nämnda målgrupperna, nämligen nöjesskattemålen samt tull- och varuskattemålen, fäster ledamöterna uppmärksamheten på ytterligare tre kategorier, som här kan komma i fråga. Dessa är dels körkortsmålen, dels vissa kommunala löne- och pensionsmål, vissa tjänstebostadsmål och vissa statsbidragsmål, dels slutligen målen om straffuppskov. Ledamöterna förordar att regeringsrätten befrias från nöjesskattemålen. Beträffande övriga nu nämnda målgrupper uttalar sig ledamöterna för att dessa, med undantag av tull- och varuskattemålen, avskiljes från regeringsrättens handläggning samt hemställer om utredning i detta syfte. — *Regeringsrådet Hjärne*, med instämmande av *regeringsrådet Thelander*, ansluter sig till hemställan om utredning men förklarar sig icke på förevarande stadium beredda att förorda att någon av målkategorierna undantages från regeringsrättens upptagande.

Innan de speciella synpunkter vilka från remisshåll anförts med avseende på de olika målgrupperna redovisas, må återges några för den kommande bedömningen viktiga påpekanden, som *regeringsrättens flesta ledamöter* gjort i detta sammanhang. Ledamöterna anför.

Allmänt må beträffande förevarande mål framhållas, att ehuru de uppräknade grupperna — med undantag för körkortsmålen — var för sig icke äro särskilt omfattande det dock ej är anledning underskatta den avlastning, som ett fränskiljande av desamma skulle medföra. Det rör sig här om mål, vilka — ehuru de emellanåt ur individens synpunkt kunna te sig mycket viktiga — dock regelmässigt icke äro av den svärbedömda eller allvarliga beskaffenhet, att de ej med lika fördel kunna slutligt avgöras annorstädes än i den högsta förvaltningsdomstolen. I en tid, då Regeringsrätten har en så betydande balans av taxeringsmål, för vilkas del en fullföljds-

begränsning endast långsamt får effekt, är det vidare anledning påpeka, att ett avskärande av dessa andra målkategorier har förtjänsten att raskare giva resultat i form av minskad måltillströmning. En avlastning från Kungl. Maj:t i Regeringsrätten av en del mindre väsentliga målkategorier skulle f. ö. stå i god överensstämmelse med de strävanden som under det gångna decenniet inom statsdepartementen gjort sig gällande att — genom delegation och decentralisering — befria Kungl. Maj:t i statsrådet från olika smärre ärendegrupper och därigenom bereda bättre tid och utrymme för viktigare mål och ärenden. Erinras må slutligen att — även bortsett från den allmänna tendensen mot ökning i måltillströmningen — ytterligare arbetsuppgifter för Regeringsrätten äro att vänta som resultat av den f. d. justitierådet Ekberg anförtrödda utredningen om kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och Regeringsrätten.

Sammanfattningsvis framhålles, att om de ifrågavarande målen — utom tull- och varuskattemålen — skulle överflyttas till annan slutinstans tillhoppa minst 45 föredragningsdagar om året (av för närvarande ungefär 380) skulle frigöras.

Beträffande nöjesskattemålen anför *regeringsrättens flesta ledamöter*, att det här rör sig om till stor del enkla mål, gällande små belopp, och att det saknas anledning antaga, att icke ett slutligt bedömande i kammarrätten skulle vara till fyllest; för vinnande av enhetlig rättstillämpning kunde målen lämpligen koncentreras till en division av kammarrätten. Under 1956 har för dessa mål åtgått ungefär 4 hela föredragningsdagar, men under 1957 antages minst dubbla tiden bliva erforderlig. Vad angår fullföljdsutredningens synpunkt att med frågans avgörande borde anså, invänder ledamöterna, att i vilken form än utredningens förslag genomföres det knappast är anledning att avstå från den rationalisering av regeringsrättens arbete, som fränskiljandet av så enkla och förhållandevis oviktiga mål som nöjesskattemålen utgör, i varje fall ej om målens behandling kräver en så pass stor del av domstolens arbetstid som under den närmaste tiden synes bli fallet.

En länsstyrelse uttalar sig i samma riktning som regeringsrättens flesta ledamöter.

En motsatt ståndpunkt kommer till uttryck i bl. a. yttrandet från *länsstyrelsen i Södermanlands län*, som menar, att mot den ifrågasatta förändringen talar den omständigheten att även kammarrätten har en avsevärd balans att avverka.

Tull- och varuskattemålen har icke i något yttrande föreslagits skola undantagas från regeringsrättens handläggning. *Regeringsrättens flesta ledamöter* anför, att målen i fråga under 1956 tagit i anspråk 6—7 hela föredragningsdagar, och att en viss ökning är sannolik. Mot en förändring av instansordningen framhålles, att bedömningen av målen stundom är relativt krävande; hela målgruppen kan i varje fall ej anses lika enkel som nöjesskattemålen.

Körkorts målen utgör, anför regeringsrättens flesta ledamöter, en

betydande del av regeringsrättens arbetsbörda. Samtliga mål om återkallelse av körkort upptog under 1955 23 föredragningsdagar och under 1956 26 dagar. En ytterligare stark ökning förefaller oundviklig. Belysande är sålunda, att antalet under tiden januari—april innevarande år inkomna körkortsmål är ungefär dubbelt så stort som antalet motsvarande besvär under de fyra första månaderna 1955 och 1956. Ledamöterna hänvisar i detta sammanhang till ett år 1954 i yttrande över den Sternerska promemorian av tio regeringsråd framlagt förslag angående utredning om överflyttning till allmän domstol av körkortsåterkallelser i de fall som avses under 1. och 2. i 33 § 1 mom. vägtrafikförordningen. Det framhålles, att det ur arbetsbalansens synpunkt skulle vara av stort praktiskt värde, om dessa mål — måhända även fallen under 3. och 4. i det anförda momentet — kunde frånskiljas.

Till förmån för ett avskiljande av åtminstone vissa körkortsmål uttalar sig vidare *riksskattenämnden* och *en länsstyrelse*.

Mot överflyttning av körkortsmål till de allmänna domstolarna uttalar sig *länsstyrelsen i Södermanlands län* samt anför, att länsstyrelserna har större material än domstolarna vid avgörandet av ifrågavarande mål och att länsstyrelserna därför måste anses bättre skickade att handlägga dessa mål. I varje fall bör enligt länsstyrelsens uppfattning de i betänkandet avsedda syftena icke få vara avgörande för frågan om körkortsindragningsfrågornas inpassande i det rättsliga systemet.

Vad gäller vissa mål om lön, pension samt bidragsförskott och statsbidrag därtill anföres i det av *regeringsrättens flesta ledamöter* avgivna yttrandet följande.

En översyn av fullföljdsreglerna för de löne- och pensionsmål, som nu behandlas i regeringsrätten, torde vara påkallad, oavsett att handläggningen av dylika mål icke för närvarande tager någon större tid i anspråk (2 1/2 à 3 föredragningsdagar för civil- och ecklesiastikdepartementen). Huvudskälet är att under senare år för ett flertal grupper befattningshavare i statsunderstödd och liknande verksamhet, som här avses, löner och pensioner reglerats i nära anslutning till de för statens befattningshavare gällande reglementena. Statens allmänna avlöningsreglemente har gjorts tillämpligt å lärare vid högre kommunala skolor och lärare vid vissa statsunderstödda privatläroverk, särskolor och epileptikerskolor samt å tjänstemän vid hushållningssällskap och skogsvårdsstyrelser. Vidare ha särskilda avlöningsreglementen utfärdats för folkskolan, för folkhögskolor och lantbruksundervisningsanstalter, för kyrkomusiker, för präster och för poliser. Bestämmelserna i dessa reglementen äro delvis konforma med stadgandena i statens allmänna avlöningsreglemente, vars tillämpning såvitt gäller de statsanställda i sista instans prövas av kammarrätten. Då det framstår såsom olämpligt, att besvärprövningen rörande tillämpningen av förut angivna reglementen eller av statens allmänna avlöningsreglemente såvitt gäller icke statsanställda, lägges hos annan domstol, och då samma principiella skäl, som tidigare föranlett att mål om de statsanställdas löner och pensioner i sista instans förlagts till kammarrätten, synas tala för att så sker beträffande ifrågavarande befattningshavargrupper, bör en överflyttning av dessa mål från regeringsrätten upptagas till prövning. Vid utredningen tor-

de jämväl böra prövas, om icke samma instansordning kan gälla i fråga om motsvarande statsbidragsmål. (Se 2 § 4: o regeringsrättslagen.)

Mål om bidragsförskott och om statsbidrag till sådana förskott, vilka för närvarande beräknas tillhoppa taga omkring 2 föredragningsdagar i anspråk årligen, torde lämpligen kunna avskiljas från regeringsrätten och förslagsvis få fullföljas till socialstyrelsen.

Även *statskontoret* ifrågasätter att regeringsrätten bör befrias från vissa löne- och statsbidragsmål. Ämbetsverket anför.

Vid en eventuell förstärkning av kammarrättens organisation synes sålunda böra övervägas, om icke denna domstol kan tjäna som slutinstans beträffande mål om statligt reglerade löner och pensioner till kommunala befattningshavare, helst som kammarrätten nu är sista instans i dylika mål när det gäller statliga tjänstemän. Även prövningen av vissa statsbidragsfrågor, exempelvis till polisväsendet, synes kunna överföras till kammarrätten som slutinstans, försåvitt besvärsmål överhuvudtaget anses böra finnas över länsstyrelses eller annan myndighets beslut i dylika frågor.

Beträffande slutligen målen om straffuppskov anför *regeringsrättens flesta ledamöter*.

Överklaganden med stöd av 83 § lagen om verkställighet av frihetsstraff m. m. av länsstyrelses beslut rörande straffuppskov utgöra den största delen av de från justiedepartementets område härrörande målen. Ifrågavarande mål äro i allmänhet av ytterst enkel beskaffenhet och i ett betydande antal fall framstår överklagandet som helt utsiktslöst. Under 1956 åtgingo för målen i fråga 4—5 hela föredragningsdagar. Det synes knappast möta betänklighet att befria regeringsrätten från behandlingen av desamma. Där- est det överhuvud anses erforderligt att vidmakthålla möjligheten till klagan över länsstyrelses beslut i dessa fall, synes en utväg vara att låta klagan föras till fängvårdsstyrelsen i den särskilda sammansättning, som anges i 84 § verkställighetslagen (sakkunnig med domareerfarenhet deltagare i beslutet). Styrelsen borde självfallet bliva sista instans i dylika mål.

Riksskattenämnden tar upp en speciell fråga rörande nämndens möjligheter att främja taxeringsarbetet och föreslår en utvidgning av förut- sättningarna för meddelande av förhandsbesked. Nämnden anför.

Det åligger riksskattenämnden att genom rådgivande och vägledande verksamhet främja en riktig och likformig taxering. De anvisningar till ledning för taxeringsmyndigheterna, som riksskattenämnden utfärdar såsom ett led i fullgörandet av denna uppgift, torde hava varit av betydelse för vinnandet av ökad likformighet inom beskattningen. Dessa anvisningar äro emellertid icke bindande för beskattningsnämnderna och skattedomstolarna, varför risk alltid finnes för att en anvisning i vissa fall icke följes. Däremot har riksskattenämnden i förhandsbeskedsinstitutet en möjlighet att meddela för skattemyndigheterna bindande beslut. Förhandsbesked kan emellertid endast gälla en viss skattskyldigs egen taxering och kan vidare endast meddelas om det för denne är av synnerlig vikt att i förväg erhålla klarhet om hur en för honom aktuell skattefråga skall bedömas. Till följd härav kan förhandsbesked som regel endast meddelas om sökandens framtida handlande är beroende av skattefrågans utgång. Enbart det förhållandet att frågan gäller ett stort belopp berättigar icke en sökande att erhålla förhandsbesked. För åstadkommandet av enhetlighet i

taxeringen vore det emellertid, enligt vad erfarenheten från riksskatte-nämndens hittillsvarande verksamhet utvisar, av stor betydelse om nämnden kunde meddela förhandsbesked i anledning av ett föreliggande prejudikatintresse. Det är exempelvis vanligt, att organisationer av skilda slag höra sig för hos riksskattenämnden om skattefrågor som röra deras medlemmar. Om i sådana fall förhandsbesked beträffande en medlems taxering kunde meddelas i prejudikatsyfte, skulle utan tvivel mycket arbete insparas för samtliga taxeringsinstanser. Regeringsrättens utslag i mål angående besvär över förhandsbesked meddelas i regel så snabbt att den aktuella beskattningsfrågan definitivt hunnit klarläggas redan innan taxering sker i första instans. Riksskattenämnden har — i syfte att på angivet sätt främja taxeringsarbetet — meddelat förhandsbesked i några fall, där prejudikatintresset varit det verkliga motivet. Regeringsrätten har emellertid undanröjt beskeden i dessa fall, eftersom formella förutsättningar för förhandsbesked icke förelegat. Riksskattenämnden föreslår därför, att förordningen den 1 juni 1951 (nr 442) om rätt att av riksskattenämnden erhålla förhandsbesked i taxeringsfrågor ändras så att förhandsbesked kan meddelas även när riksskattenämnden finner det vara av vikt för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning. Den utvidgning av förhandsbeskedsinstitutet, som riksskattenämnden sålunda förordar, har nära samband med nu föreliggande förslag om fullföljdsbegränsning i skattemål, men bör genomföras oavsett hur sistnämnda fråga löses.

Departementschefen

Utredningen har redovisat och övervägt ett flertal olika möjligheter att åstadkomma en begränsning av måltillströmningen till regeringsrätten. Den har därvid stannat för att förorda en allmän fullföljdsbegränsning i taxeringsmål. Beträffande övriga i sammanhanget diskuterade uppslag intar utredningen en avvisande hållning. Remissbehandlingen visar, att denna ståndpunkt i allmänhet godtagits.

För egen del har jag kommit till den uppfattningen, att de av utredningen avvisade uppslagen, på något undantag när, inte synes ägnade att ligga till grund för praktiska åtgärder. De skäl som utredningen anfört härvidlag synes bärande. Jag kan därför inskränka mig till några korta anmärkningar.

En av de möjligheter utredningen diskuterat är att överföra taxeringsmålen från regeringsrätten till en särskild högsta skattedomstol. Den fördel som därmed kunde vinnas skulle närmast vara att specialiseringen till skattemålen skulle möjliggöra ett snabbare avdömande av dessa mål.

Frågan om värdet av specialdomstolar behandlades ingående i samband med rättegångsreformen vid de allmänna domstolarna. Resultatet av de då gjorda övervägandena blev, att de dömande uppgifterna i tvistemål och brottmål så långt möjligt borde samlas hos dessa domstolar. Samma skäl talar enligt min mening för att den administrativa rättskipningen i högsta instans liksom hittills är samlad hos regeringsrätten. Vad angår möjligheterna att åstadkomma ett snabbare avgörande av taxeringsmålen får jag i likhet med utredningen erinra om att inrättandet av specialdomstolar städse ökar svårigheterna att åstadkomma en jämn arbetsfördelning mel-

lan domstolarna och ett fullständigt utnyttjande av tillgängliga arbetskrafter. Den eftersträfvade snabbare handläggningen av taxeringsmål skulle vid sådant förhållande synbarligen endast kunna vinnas, om det sammanlagda antalet domare i regeringsrätten och den tilltänkta högsta skattedomstolen blev större än i den nuvarande regeringsrätten. Inrättandet av en särskild högsta skattedomstol skulle med andra ord väsentligen få samma innebörd som en utökning av antalet regeringsråd, och det synes med hänsyn till vad utredningen anfört sannolikt att den sistnämnda åtgärden i och för sig skulle kunna ge samma resultat i fråga om snabbheten i taxeringsmålens handläggning för en mindre kostnad. Då en förstärkning av regeringsrådets antal nyligen genomförts, saknar emellertid denna fråga för närvarande aktualitet.

Av nyss angivna skäl synes det även tveksamt, om något är att vinna genom att taxeringsmålen koncentreras till någon eller några av regeringsrättens avdelningar. Därest en sådan anordning skulle befinnas praktiskt fördelaktig, är emellertid regeringsrätten oförhindrad att själv besluta därom.

Ett annat uppslag, som framförts i diskussionen och som förordats av några remissinstanser, är att införa fullföljdsavgifter i taxeringsmålen. Härmed skulle utan tvivel viss effekt kunna uppnås på regeringsrättens arbetsbörda. En anordning med fullföljdsavgifter möter emellertid enligt min mening så starka principiella betänkligheter, att den inte bör förordas. Den skulle rikta sig enbart mot de skattskyldiga. Då en differentiering av avgifternas storlek i förhållande till de skattskyldigas inkomster av praktiska skäl svårligen kan genomföras, skulle avgifterna vidare främst drabba mindre inkomsttagare. Från de skattskyldigas synpunkt torde en fullföljdsavgift innebära ett hårdare ingrepp än en fullföljdsbegränsning, som tar sikte på att sälla bort mindre väsentliga mål. I detta sammanhang kan det ha visst intresse att göra en jämförelse med brottmålsprocessen, som i här aktuella sammanhang har vissa beröringspunkter med taxeringsprocessen. I brottmål är en tilltalad, som för talan i högsta domstolen om honom ådömt ansvar, inte skyldig erlagga fullföljdsavgift men är däremot underkastad fullföljdsbegränsning enligt regler likartade med dem som gäller tvistemålen.

Riksskattenämnden har i sitt remissyttrande framfört förslag att vidga nämndens möjligheter att meddela förhandsbesked i fall av prejudicerande karaktär. Detta förslag synes värt att pröva närmare. Frågan torde, sedan densamma ytterligare beretts, kunna upptas i särskild ordning.

I detta sammanhang skall till slut med några ord beröras möjligheterna att avskilja vissa andra mål än taxeringsmål från regeringsrättens prövning. Regeringsrättens flesta ledamöter har uttalat sig till förmån för åtgärder i denna riktning. Härvid synes närmast nöjesskattemålen och kortsiktsmålen komma i blickpunkten.

Vad nöjesskattemålen angår framlade nöjesskatteutredningen på sin tid ett förslag av innebörd, att dessa mål skulle fullföljas från länsstyrelserna till kammarrätten, vilken skulle bli sista instans. I propositionen nr 66 till 1957 års riksdag, vari denna utrednings betänkande anmälades, uttalade

jag, att nämnda fråga inte borde prövas förrän ståndpunkt tagits till den större frågan om fullföljdsbegränsning i taxeringsmålen. Sedan denna fråga vunnit sin lösning, avser jag att upptaga spørsmålet om fullföljd i nöjesskattemålen.

Inte heller frågan om körkortsmålen och övriga av regeringsrättens ledamöter nämnda målgrupper kan upptagas utan närmare utredning.

I nuvarande läge kan emellertid verkligt betydelsefulla lättnader i regeringsrättens arbetsbörd endast åstadkommas genom inskränkningar i fullföljden av taxeringsmål. Den enda praktiskt framkomliga vägen synes därvid, såsom framgår av det anförda, vara att införa en allmän fullföljdsbegränsning av något slag.

Mot en sådan begränsning har i några yttranden anförts betänkligheter ur rättssäkerhetssynpunkter. Det har gjorts gällande att den skattskyldige borde ha en oinskränkt rätt att få sina taxeringar prövade av den högsta instansen och att en reform sådan som den föreslagna är att betrakta som ett avsteg från denna princip och därför kan rättfärdigas endast av mycket starka praktiska skäl.

Enligt min mening kan ett sådant resonemang icke godtagas. 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. Ur rättssäkerhetssynpunkt avgörande är att samhället tillhandahåller de skattskyldiga en prövningsorganisation, som i alla instanser arbetar tillfredsställande och som erbjuder betryggande möjligheter till en rättslig prövning av beskattningsfrågorna. Ur denna synpunkt kan det icke försvaras att den högsta instansen är så överhopad med mål, att den icke hinner avverka målen inom godtagbar tid. Den högsta instansens uppgift bör vara att svara för rättsutvecklingen främst genom vägledande prejudikat. Fullföljdsbegränsningar som ger regeringsrätten möjligheter att tillfredsställande fullgöra sin uppgift inom instanssystemet kan alltså icke anses betänkliga ur rättssäkerhetssynpunkt; de är tvärtom motiverade av hänsyn till rättssäkerheten.

Till frågan hur en allmän fullföljdsbegränsning i taxeringsmålen lämpligen bör anordnas skall jag återkomma i det följande.

V. Utformningen av en allmän fullföljdsbegränsning

Utredningen

Utredningen tar upp vissa principiella huvudfrågor som möter vid utformningen av en fullföljdsbegränsning av generell karaktär.

Först undersökes huruvida en fullföljdsbegränsning enligt den s. k. konformitetsprincipen bör skapas. Detta skulle innebära att man, i likhet med ett förslag, som diskuterats i motiven till processlagberedningens förslag till rättegångsbalk (SOU 1938: 44 s. 61), gjorde fullföljdsrätten beroende av det i kammarrätten träffade avgörandets karaktär. Är detta avgörande samstämmigt med prövningsnämndens, skulle fullföljd ej tillåtas. I motsatt fall skulle det stå parten öppet att fullfölja talan.

Utredningen anser, att de skäl som för skatteprocessens vidkommande talar emot den nu diskuterade utvägen i själva verket torde vara betydligt starkare än de skäl som förmådde processlagberedningen att förkasta motsvarande anordning för den allmänna processens del. Utredningen anför.

Till grund för den här åsyftade tanken ligger att ett kammarrättens avgörande, som innebär fastställelse av prövningsnämndens beslut, skulle utgöra större garanti för ett riktigt bedömande än då kammarrättens utslag medför ändring av prövningsnämndens beslut. Härav skulle följa att behovet av fullföljd vore mindre vid avgöranden av det förra slaget än vid de andra avgörandena. Ett sådant antagande synes emellertid icke överensstämma med det verkliga förhållandet. En statistisk sticckprovsundersökning omfattande första halvåret 1954 visar att regeringsrättens ändringsprocent är ungefär lika stor, vare sig kammarrätten gjort ändring i prövningsnämndens beslut eller ej (36,2 % resp. 35,5 %). Den här antydda grunden för fullföljdsbegränsning måste därför redan av detta skäl anses olämplig, även om den i och för sig skulle medföra en ganska effektiv minskning av antalet fullföljda mål. Enligt den nyssnämnda sticckprovsundersökningen skulle man kunna räkna med en minskning av besvärskvansen av över 60 %. Vidare förutsätter den ifrågavarande principen framför allt ett väl utvecklat processuellt förfarande i underinstanserna. Härutinnan torde — såsom redan framhållits — alltjämt föreligga alltför stora brister.

Utredningen har stannat för den metod, som processlagberedningen slutligen valde och som lagfästes i den gällande rättegångsbalken, nämligen fullföljdsbegränsning genom prövningstillstånd. Utgångspunkten för ett sådant system för fullföljdsbegränsning är att i varje fullföljt mål regeringsrättens prövning skall bero av särskilt tillstånd. Härigenom kan enligt utredningen åt fullföljdsreglerna ges en smidigare och efter förhållandena i varje särskilt fall mera anpassbar utformning. De huvudsakliga grunderna för prövningstillstånd bör dock under alla omständigheter vara angivna i författningen. Genom att använda en metod för fullföljdsbegränsning liknande den som tillämpas för fullföljd till högsta domstolen, vinner man, anför utredningen, den stora fördel som enhetlighet inom de olika processområdena måste anses innebära. Enhetligheten får å andra sidan icke bliva ett självändamål, utan hänsyn måste också tagas till de särskilda synpunkter som beskattningssystemet ger anledning till.

En viktig utgångspunkt vid utformningen av fullföljdsreglerna har för utredningen varit att dessa skall bygga på en öppen beloppsspärr, en s. k. summa revisibilis. Utredningen har härvid haft att taga ställning till den alternativa ordningen att man, med hänsyn till skattemålens särart, utan någon sådan beloppsgräns överlåter åt regeringsrätten att mera fritt efter vissa angivna grunder besluta om prövningstillstånd.

I den diskussion inom regeringsrätten, som utmynnade i de av ledamöterna den 5 oktober 1954 avgivna yttrandena, vann det senare alternativet den största anslutningen.

Såsom skäl härför anfördes bland annat, att vad man i allmänhet hade emot metoden med en summa revisibilis (liksom även förslagen om stämpelavgift och om fullföljdsavgift) vore, att rätten till fullföljd skulle bero på hur stort värde, uttryckt i absoluta tal, som målet gällde, medan målets betydelse för den enskilde rimligtvis borde mätas på annat sätt, i relation till hans ekonomiska förhållanden. Att mindre inkomsttagare i princip skulle vara utestängda från fullföljd till högsta instans vore icke tilltalande. Om någon sådan metod för begränsning av fullföljdsrätten skulle införas, vore det därför antagligt, att gränsen skulle sättas ganska lågt, så att endast sådana mål skulle avskäras, som även för mindre inkomsttagare kunde anses mindre betydelsefulla, alltså bagatellmål i egentlig mening. I så fall bleve begränsningen av mycket liten betydelse för frågan om regeringsrättens arbetsbelastning. Om återigen gränsen sattes tämligen högt, så högt att den finge verklig betydelse i fråga om belastningen, vore det nödvändigt att stadga betydelsefulla undantag, så att efter dispens även mål under värdegränsen skulle kunna fullföljas på särskilda skäl. Då man undersökte, huru sådana dispensregler borde utformas, komme man emellertid osökt in på tanken, om icke värdegränsen hellre borde slopas och dispensreglerna göras till huvudsak, eller med andra ord om icke rätten till fullföljd borde göras beroende av ett i varje särskilt fall meddelat prövningsstillstånd. Det kunde icke vara något tvivel om att av de olika metoder för begränsning av tillströmningen, som varit diskuterade, denna vore den mest effektiva, samtidigt som den ginge fri från den kritik, som alltid kunde riktas mot stela värdegränser.

I stället för en summa revisibilis föreskrevs alltså i det förslag till fullföljdsbestämmelser, som framfördes på grundval av den nu redovisade meningen, att prövningstillstånd finge meddelas bland annat, om särskilda skäl förekomme för talans prövning med hänsyn till att målet hade synnerlig vikt för klaganden. Den intressebedömning som därvid komme i fråga sades fullfölja samma syfte som en summa revisibilis men toge icke som denna sikte på ett i absoluta tal angivet värde utan ställde spørsmålet i relation till klagandens ekonomiska förhållanden: hans inkomster, utgifter, tillgångar och skulder, för en jordbrukare fastighetens storlek, för en rörelseidkare företagets omsättning o. s. v. Med formuleringen »synnerlig vikt» åsyftades, att från fullföljd skulle avskäras icke endast bagatellmål, utan alla mål, som ej för klaganden hade ett betydande intresse. Givet vore, anförde man, att vid tillämpning av detta stadgande i regeringsrättens praxis komme att utbilda sig vissa principer för bedömandet av frågan, i vilket förhållande ett omtvistat värde borde stå till klagandens årsinkomst, förmögenhet eller årsomsättning för att prövningstillstånd skulle meddelas. Men det låge i sakens natur, att dessa principer icke skulle vara stela utan giva rum för ett hänsynstagande till omständigheterna i det enskilda fallet.

Utredningen har efter övervägande av de båda nämnda alternativen för sin del anslutit sig till systemet med en fast summa revisibilis. Utredningen förklarar sig vara medveten om systemets nackdelar men anser av flera skäl den ifrågakvarande metoden vara att föredraga framför metoden med en friare tillståndsprövning. I första hand är utredningens ställningstagande i denna fråga betingat av utredningens, i det följande närmare redovisade, förslag rörande grunderna för meddelande av prövningstillstånd. Utredningen anför.

Skälet till att utredningen valt summa-revisibilismetoden är närmast, att en summa revisibilis av utredningen ansetts vara en naturlig konsekvens av en av de alternativa förutsättningar för meddelande av prövningstillstånd, som utredningen uppställt i sitt förslag. Frånsett möjligheterna till fullföljd av talan på grund av prejudikat- och intressedispens, vilka icke gjorts beroende av någon värdegräns och som kommer att närmare behandlas i ett senare sammanhang, har utredningen nämligen såsom förutsättning för prövningstillstånd i övriga fall uppställt, att anledning förekommer till ändring i det slut, vartill kammarrätten kommit, eller eljest med hänsyn till omständigheterna i målet skäl förekommer för talans prövning. Det är här alltså, i likhet med motsvarande regel i rättegångsbalken, främst fråga om fullföljd på grund av ändringsdispens. Utredningen har av skäl, till vilka utredningen senare skall återkomma, föredragit denna grund för prövningstillstånd framför en sådan allmän klausul om prövningstillstånd med hänsyn till målets synnerliga vikt för klaganden, varom förut talats. Men då den av utredningen valda grunden icke, såsom fallet är med den andra klausulen, innefattar någon bedömning av den fullföljda talans betydelse i förhållande till klagandens ekonomiska förhållanden, har det blivit nödvändigt att komplettera den angivna grunden med en spärr av något slag. Det har ansetts naturligt, att denna spärr, för att effektivt tjäna syftet att åstadkomma en minskad måltillströmning, skolat utformas enligt summa-revisibilismetoden.

Visserligen medger, anför utredningen vidare, en sådan fast värdegräns inte alltid samma smidighet i tillämpningen som den förut omtalade friare metoden men å andra sidan är denna senare metod behäftad med vissa olägenheter som man torde ha svårt att bortse från. Man får nämligen enligt utredningens mening antaga, att regeringsrätten vid en bedömning enligt den friare metoden utan någon fastställd värdegräns internt komme att räkna med vissa värdegränser för olika inkomstlägen. I vissa fall kunde regeringsrätten med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet tillåta sig att frångå dessa värdegränser. Vilka dessa värdegränser skulle vara och under vilka förutsättningar man kunde räkna med ett frångående av värdegränserna skulle undandra sig de skattskyldigas och andra utomståendes bedömande. För dessa skulle tillståndsprövningen enligt den friare metoden därför vid en jämförelse mellan förhållandevis likartade fall med olika utgång lätt kunna ge intryck av en viss godtycklighet, vilket icke är tilltalande. I ovisshet om var värdegränserna ginge och när dessa kunde frångås, skulle de skattskyldiga kanske oftare än eljest frestas att fullfölja sin talan även i bagatellmål i förhoppning om att prövningstillstånd ändock skulle medges. Därmed skulle också den eftersträfvade minskningen av besvärshänsyn i någon mån motverkas. Med hänsyn till de anförda omständigheterna synes därför enligt utredningens uppfattning en i författningen uttryckligen angiven värdegräns till ledning för såväl de skattskyldiga som övriga berörda parter vara en mera tillfredsställande anordning. Genom en differentiering av summa revisibilis kan hänsyn tagas till den ofta framförda invändningen att en fast värdegräns missgynnar de lägsta inkomstagarna, så att de därigenom hindras från att fullfölja sin talan i fall, då tvistebeloppet är lågt men likväl av ekonomisk betydelse för klaganden.

I fråga om beloppsspärrens anknytning anför utredningen, att det vore mest konsekvent att beloppsspärren i skattemål anknötes till en viss summa uträknad skatt, eftersom tvisten till sist går ut på ett bedömande av hur mycket den skattskyldige har att erlægga i skatt. Det skulle emellertid enligt utredningens mening ställa sig för komplicerat att i varje särskilt fall räkna ut det omtvistade skattebeloppet. Särskilt för den skattskyldige skulle det vara svårt att bedöma när summa revisibilis vore uppnådd. Utredningen har i stället förordat metoden att anknyta spärren till storleken av ett i inkomst- eller förmögenhetsuppskattningen ingående omtvistat belopp såsom betydligt enklare och mera praktisk att tillämpa för alla parter.

Utredningens förslag företer i förhållande till rättegångsbalkens motsvarande föreskrifter den olikheten, att fullföljd enligt det förra medges under förutsättning att ändringsyrkandet uppgår till visst belopp, under det att fullföljdsrätten enligt rättegångsbalken är beroende av om värdet av vad parten tappat i hovrätten uppgår till summan i fråga. Utredningen erinrar om, att den i rättegångsbalken gjorda anknytningen till värdet av vad vederbörande tappat i hovrätten innebar vid regelns införande ett frångående av ett tidigare förslag, i vilket man anknutit till ändringssökandet. Detta förklarades med att man därigenom bl. a. ville vinna den fördelen, att hovrätten redan i samband med utslaget i målet kunde ge till känna, huruvida målet finge fullföljas. För civilmålens del är nämligen mera utförliga besvärshänvisningar betingade bl. a. av att flera parter kan uppträda i processen med skilda yrkanden och av att det gäller att reglera överklagandet i fråga om moment i processen, till vilka skattemålen icke har någon svarighet, såsom i fråga om rättegångskostnaderna. Mot fördelen av att i hovrättens utslag kunna ge anvisningar om fullföljdsrätten ansågs det väga lätt, om parten undantagsvis skulle fullfölja sin talan i mindre omfattning än han gjort den gällande i de lägre instanserna. I skattemålen föreligger enligt utredningens mening icke samma behov av för det särskilda fallet utformade speciella besvärshänvisningar. En generell besvärshänvisning i kammarrättens utslag, i vilken förutsättningarna för erhållande av prövningstillstånd anges, torde vara tillräcklig. Och i motsats till vad som nyss sagts om civilmålen kan man befara att en anknytning av summa revisibilis i skattemålen till vad parten tappat i kammarrätten i betydligt högre grad komme att lämna vägen öppen för fullföljd av jämväl smärre beloppstvisiter. Taxeringsmålen rör nämligen ofta ett flertal poster, som var för sig kan vara obetydliga men tillsammans uppgår till ett jämförelsevis högt belopp. Det framstår därför som mera angeläget att i fråga om skattemålen låta ändringsyrkandets omfattning vara avgörande för fullföljdsrätten, om man vill uppnå syftet, att endast mål av viss betydenhet skall få föras upp till den högsta instansen. Mot en sådan anordning kan möjligen invändas, att ordalagen skulle tillåta parten att under alla förhållanden yrka ändring med belopp överstigande summa revisibilis för att därigenom bevara möjligheten till fullföljd av sin talan. Enligt utredningens uppfattning bör farhågorna

na för ett missbrukande av summa revisibilis-regeln på detta sätt icke överdrivas. I den mån ändringsyrkandet saknar täckning genom att omfatta mera än vad som yrkats i underinstanserna, bör således frågan om prövningstillståndet bedömas som om parten endast fullföljt sitt tidigare yrkande. Däremot är parten givetvis oförhindrad att inom ramen för sina tidigare yrkanden hos den högsta instansen yrka ändring med belopp som uppgår till eller överstiger summa revisibilis, även om hans intresse att överklaga närmast hänför sig till något belopp som understiger nämnda summa. Detta finner utredningen emellertid icke böra tillmätas alltför stor betydelse.

Vid bedömningen av storleken av det belopp, som skall utgöra summa revisibilis har utredningens tanke varit, att partens talan hos regeringsrätten för erhållande av prövningstillstånd i allmänhet skall gå ut på ändring i taxeringen till ett belopp av minst 2 000 kronor, såvitt angår inkomsttaxering, och minst 50 000 kronor, såvitt angår förmögenhetstaxering. Endast om den enligt kammarrättens utslag för statlig eller kommunal inkomstskatt taxerade inkomsten understiger 10 000 kronor skall summa revisibilis beräknas till ett lägre belopp, nämligen en femtedel av den taxerade inkomsten. Denna lägre summa revisibilis har valts med tanke på de mindre inkomstagarna. I praktiken kommer den vanligaste spärrgränsen alltså att gå vid 2 000 kronor. Utredningen anför.

Vid valet av beloppsspärr har utredningen sökt förbehålla rätten att fullfölja talan till sådana mål, i vilka utgången kan anses vara av verklig ekonomisk betydelse för de skattskyldiga. I den mån det icke är fråga om mål som föranleder prejudikats- eller intressedispens bör nämligen tyngdpunkten läggas på målets ekonomiska intresse för klaganden. Detta intresse får enligt utredningens mening icke vara för obetydligt, om det skall kunna motivera igångsättandet av hela den dyrbara apparat, som ett fullföljande till den högsta instansen innebär. Vad som skall anses vara ett tillräckligt betydande ekonomiskt intresse kan givetvis bedömas olika för skattskyldiga i olika inkomstlägen. Ur denna synpunkt kunde det vara befogat med en serie beloppsspärrar för de olika inkomstlägena. Med det nämnda undantaget för inkomsttaxeringar under 10 000 kronor har utredningen emellertid föredragit att, såsom skett i rättegångsbalken, uppställa en gräns, vid vilken det helt allmänt kan sägas, att tvistebelopp ovanför gränsen representerar ett så pass betydande intresse att besvärsrätt i högsta instans är befogad och att tvistebelopp under gränsen icke motiverar sådan besvärsrätt. Utredningen har, såsom redan framgått, ansett den ur de angivna synpunkterna lämpliga gränsen böra gå vid 2 000 kronor vid inkomsttaxeringen, fränsett taxeringarna under 10 000 kronor.

Beloppet 2 000 kronor är visserligen högre än den summa revisibilis, som enligt rättegångsbalken gäller för de civila tvistemålen, eller 1 500 kronor, men med hänsyn till att det senare beloppet bör jämföras med den skatt, som i det särskilda fallet belöper på tvåtusen kronorsbeloppet i skattemålen, blir summa revisibilis i skattemålen i själva verket normalt lägre än motsvarande summa i civilmålen. Räkna man med 30—50 procent marginalskatt som mera normalt, rör det sig alltså om en skatt på 600—1 000 kronor på ett tvistebelopp av 2 000 kronor. Med hänsyn till skatteskärpningen i de

högre inkomstskikten och med tanke på att det här gäller att reglera ett förhållande av så känslig natur, som det allmännas skatteanspråk mot den enskilde skattebetalaren utgör, lär den allmänna spärren icke gärna kunna sättas högre i inkomsttaxeringsmålen än utredningen föreslagit. Å andra sidan har utredningen icke ansett sig kunna sätta denna gräns lägre, bortsett från taxeringarna under 10 000 kronor, om fullföljdsbegränsningen skall kunna få den mera påtagliga effekt som man eftersträvar.

I utredningens förslag anges grunderna för meddelande av prövningstillstånd, i nära överensstämmelse med vad som föreskrivits för fullföljd av talan till högsta domstolen, i två huvudpunkter.

Enligt den första punkten skall prövningstillstånd meddelas om för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av vikt, att talan prövas av regeringsrätten, eller parten visar, att talans prövning eljest skulle hava synnerlig betydelse utöver det mål, varom är fråga. Här åsyftas s. k. prejudikat- och intressedispens.

I den andra huvudpunkten anges såsom grund för prövningstillstånd att anledning förekommer till ändring i det slut, vartill kammarrätten kommit, s. k. ändringsdispens, eller att eljest med hänsyn till omständigheterna i målet skäl förekommer för talans prövning. Den senare grunden betecknas av utredningen som en allmän reservbestämmelse.

Fullföljdsrätt enligt första punktens första led (prejudikatdispens) förutsätter att talans prövning i regeringsrätten är av vikt i prejudikathänseende. Beträffande enhetligheten i rättstillämpningen erinrar utredningen om att det inom skatteområdet icke är ovanligt att bedömningen av en viss fråga berör ett mycket stort antal skattskyldiga. Detta kan ofta ge upphov till serier av mål i de olika instanserna. Vid övervägande av frågan om prövningstillstånd torde därför hänsyn böra kunna tagas till att den högsta instansens avgörande i ett typfall kan vara till vägledning för de övriga likartade fallen och förhindra att dessa i onödan föres vidare genom instanserna. Utredningen framhåller, att man enligt den angivna grunden icke, såsom enligt rättegångsbalken, för erhållande av prövningstillstånd kräver att prövningen har »synnerlig» vikt. Skillnaden motiveras av att processmaterialet har en annan struktur inom skatterätten än inom rättegångsbalkens tillämpningsområde.

Med den nyss berörda grunden har i utredningens förslag jämförts det fall, att parten visar, att talans prövning har synnerlig betydelse utöver det mål, varom är fråga, d. v. s. att skäl föreligger till intressedispens. Liksom i det förra fallet är talans prövning betingad av omständigheter, som ligger utom det föreliggande målet. Såsom exempel på dylika omständigheter anför utredningen, att regeringsrättens avgörande i ett taxeringsmål återverkar på utgången i ett vid allmän domstol anhängigt mål angående falskdeklaration. Vidare nämnes fall då inkomsttaxeringens slutliga bestämning är av betydelse för tillämpningen av andra skatteförfattningar, såsom t. ex. enligt 2 § förordningen angående beräkning av statlig inkomstskatt för ackumulerad inkomst eller 26 § förordningen om arvsskatt och gå-

voskatt. Ett ytterligare exempel är att målet rör en fråga som kan väntas återkomma vid den skattskyldiges taxeringar flera år i följd. Däremot får enligt utredningens mening hänsyn icke tagas till sådant som att taxeringens fastställande medför ekonomiska svårigheter för den skattskyldige. Ej heller är det, anför utredningen, vid intressedispens såsom vid prejudikatdispens erforderligt att skäl föreligger att göra ändring i kammarrättens utslag. Vad som fordras är att talans prövning har betydelse för vederbörande i visst avseende i den meningen att utgången har rättsliga återverkningar.

Det villkor för prövningstillstånd, som enligt den andra huvudpunkten hänför sig till utsikten till ändring i kammarrättens utslag (ändringsdispens) har, såsom av det tidigare anförda redan framgått, i utredningens förslag sammankopplats med en summa revisibilis-spärr, så att frågan om möjligheten att erhålla prövningstillstånd är beroende av ändringsyrkandets beloppsmässiga storlek. Detta gäller emellertid enligt förslaget endast i sådana fall, då den fullföljda talan omedelbart hänför sig till en inkomst- eller avdragspost, som direkt påverkar beräkningen av den skattskyldiges sammanräknade nettointkomst eller beräkningen av den skattskyldiges behållna förmögenhet och som alltså kan till beloppet fixeras. I åtskilliga skattemål är en dylik beloppsmässig avgränsning av yrkandets storlek icke möjlig eller lämplig, såsom när tvisten rör frågan huruvida makar skall sam- eller sär-taxeras. För dylika fall skall någon summa revisibilis icke gälla; ej heller när tvisten rör andra allmänna avdrag vid inkomsttaxering än avdrag för underskott å förvärvskälla.

Utredningens förslag till närmare utformning av summa revisibilis skall behandlas i ett följande avsnitt i samband med detaljmotiveringen.

Till sitt förslag om ändringsdispens knyter utredningen följande mera allmänna reflexion.

Att utsikten till ändring i det överklagade utslaget uppställts såsom dispensgrund innebär ett direkt erkännande av att den högsta administrativa instansens främsta uppgift är att skipa rätt i det enskilda fallet och att, i fall av behov, ändra underinstansernas beslut. Hur grunderna för prövningstillstånd än utformas, torde man icke kunna undgå att vid dispensprövningen på ett eller annat sätt taga hänsyn till omständigheterna att riktigheten av det utslag som överklagas kan ifrågasättas i något avseende. Ur rent praktisk synpunkt torde utsikten till ändring i det aktuella fallet komma i förgrunden vid bedömningen. Utredningen har därför ansett detta böra komma till uttryck i reglerna om prövningstillstånd. Samma synpunkter torde för övrigt ha gjort sig gällande vid utformningen av motsvarande regler i rättegångsbalken. Processlagberedningen hade nämligen såsom dispensskäl föreslagit, att med hänsyn till omständigheterna i målet skäl förekomme till att talan borde prövas av högsta domstolen. Därmed avsågs enligt processlagberedningen i första hand, att det kunde antagas, att högsta domstolen komme att i anledning av partens talan göra ändring i hovrättens dom eller slutliga beslut. Utskottsbehandlingen i riksdagen ledde till att det sistnämnda skälet direkt inskrevs i bestämmelserna i fråga och därmed sköts i förgrunden. Att för skatteprocessens del intaga en annan ståndpunkt torde knappast vara befogat. I vart fall finns ingen anledning att på denna punkt uppställa strängare förutsättningar för fullföljd av talan än enligt rättegångsbalken.

Den möjlighet att meddela dispens med hänsyn till omständigheterna i målet, vilken utredningens förslag innefattar, har förestavats av behovet att ha en allmän reservbestämmelse. Utredningen anför, att fall kan tänkas uppkomma, då utan att anledning föreligger till ändring i det överklagade utslaget, det likväl med hänsyn till omständigheterna kan finnas skäl för talans prövning.

I rättegångsbalkens förarbeten har som exempel på dylika omständigheter nämnts, att ett viktigt allmänt eller enskilt intresse påkallade, att talan prövades av högsta domstolen. Detta kunde inträffa t. ex. då starkt delade meningar yppats i de lägre instanserna eller målet vore av stor social betydelse, liksom då målet rörde grovt brott eller betydande ekonomiska värden eller då en förut ostraffad person dömts till ansvar för vanärande brott. Man synes m. a. o. ha tagit sikte på att det skall vara fråga om mål av mera uppseendeväckande slag. Enligt utredningens mening lärer detta skäl endast sällan kunna bli aktuellt inom skatteprocessen. Däremot träder, anför utredningen, en annan, rent praktisk synpunkt i förgrunden. Om ett mål är mycket stort och invecklat, måste en föredragning för ett bedömande huruvida prövningstillstånd kunde medges enligt någon av de vanliga dispensgrunderna i allmänhet vara så utförlig, att särskild dispensföredragning skulle framstå som dålig arbetsekonomi med tanke på den förnyade föredragning som kanske ändå måste ske inför en dömande avdelning. I mål av åsyftad art bör därför prövningstillstånd kunna beviljas så gott som omedelbart. Utredningen betonar emellertid, att den här berörda grunden för prövningstillstånd är avsedd för tillämpning endast i enstaka undantagsfall och icke får missbrukas.

Ett annat skäl som inom ramen för den nu behandlade dispensgrunden enligt utredningens åsikt kan tänkas tala för prövningstillstånd är den omständigheten att dylikt tillstånd meddelats annan part i målet. I enlighet härmed kan alltså taxeringsintendent meddelas prövningstillstånd, om den skattskyldige erhållit sådant tillstånd eller omvänt. Härigenom kan regeringsrätten beredas möjlighet att pröva målet i vidare omfattning och mera allsidigt än eljest.

I samband med behandlingen av de olika grunderna för prövningstillstånd tar utredningen upp den principiella frågan om omfattningen av meddelad dispens och uttalar den meningen att, därest prövningstillstånd meddelats, detta bör omfatta kammarrättens utslag i dess helhet, såvitt parten fullföljt talan däremot. Om skattskyldig erhållit prövningstillstånd med hänsyn till önskvärdheten av enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning beträffande viss fråga och den skattskyldige klagat jämväl beträffande annan fråga, kommer sålunda enligt utredningens förslag tillståndet att gälla även denna andra fråga, även om grund för prövningstillstånd icke kunnat åberopas beträffande den senare frågan. Det har nämligen, med tanke på att olika frågor i ett mål ofta kan sammanhånga med varandra på ett eller annat sätt, syns utredningen angeläget att undvika en olämplig

uppdelning av målet. Man tillgodoser därmed också, så långt det är möjligt inom ramen för den fullföljda talan, önskemålet att åstadkomma en riktig och rättvis taxering. Det må nämnas, att de av utredningen föreslagna fullföljdsbestämmelserna bygger på den allmänna förutsättningen, att den talan som föres i den högsta instansen icke är en annan än den, som förts i underinstanserna.

Beträffande domförrheten i regeringsrätten vid behandling av frågor om prövningstillstånd erinrar utredningen om att enligt reglerna för den allmänna domstolsprocessen högsta domstolen vid sådan handläggning är beslutför med tre ledamöter. Utredningen anser övervägande skäl tala för att motsvarande regel får gälla beträffande regeringsrätten. Det anmärkes att riksdagen den 18 maj 1956 såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling antagit sådan ändring av 22 § 2 mom. regeringsformen att hinder icke skall möta mot att i allmän lag bestämma regeringsrådets antal till lägre än fyra vid handläggning av fråga om fullföljdstillstånd. Under förutsättning att grundlagsändring kommer till stånd föreslår utredningen, att i regeringsrättslagen skall införas föreskrift att i behandling av frågor om prövningstillstånd tre ledamöter skall delta. Vidare föreslås omröstningsbestämmelser motsvarande dem som finns i 3 kap. 7 § rättegångsbalken. Förslaget innebär att, då fråga är om prejudikat- eller intressedispens, prövningstillstånd skall beviljas, om två ledamöter är ense därom. Då det gäller fullföljd på grund av den andra huvudregeln, d. v. s. om anledning förekommer till ändring i det slut, vartill kammarrätten kommit, eller eljest med hänsyn till omständigheterna i målet skäl förekommer för talans prövning, skall det för erhållande av tillstånd vara tillräckligt att någon ledamot röstar härför.

Utredningen har i olika avseenden undersökt verkan av de föreslagna reglerna om fullföljdsbegränsning. Utredningen framhåller att varje förhandsberäkning av målbortfallet och den motsvarande tidsvinsten för regeringsrätten av naturliga skäl måste bliva ganska osäker.

För att i någon mån belysa verkningarna av en summa revisibilis, motsvarande ett lägsta tvistebelopp av 2 000 kronor, upplyser utredningen att det vid en verkställd genomgång av mål, vilka avgjorts i regeringsrätten under åren 1954 och 1955, befunnits att antalet mål, i vilka tvistebeloppet understigit 2 000 kronor, under 1954 uppgått till 360 av 1 007 undersökta mål eller omkring 36 procent och under 1955 till 512 av 1 287 undersökta mål eller omkring 40 procent. Målen avseende tvistebelopp överstigande 2 000 kronor uppgick alltså till omkring 64 procent respektive 60 procent. Sättes gränsen vid ett lägsta tvistebelopp av 2 000 kronor, synes man således kunna räkna med ett automatiskt målbortfall av omkring en tredjedel, vilket utredningen anser innebära en ganska tillfredsställande minskning av regeringsrättens arbetsbelastning. Målen tillhörande den högsta undersökta

beloppskategorien, d. v. s. mål avseende tvistebelopp om 5 000 kronor och däröver, uppgick för båda de undersökta åren till omkring 36 procent och omfattade således ungefärligen lika stor andel av det totala antalet undersökta mål som målen under 2 000 kronor. Följande uppställning visar undersökningens resultat beträffande tvistebeloppens storlek.

Tvistebelopp	1954			1955		
	Bolag	Andra	Summa	Bolag	Andra	Summa
5 000—	103	262	365	132	330	462
3 000—4 999	25	119	144	45	129	174
2 500—2 999	6	50	56	18	43	61
2 000—2 499	5	77	82	7	71	78
1 500—1 999	3	66	69	9	64	73
1 000—1 499	11	78	89	16	127	143
500— 999	10	94	104	27	102	129
— 499	8	90	98	9	158	167
	171	836	1 007	263	1 024	1 287

Av uppställningen framgår hur tvistebeloppen fördelar sig mellan bolag och andra skattskyldiga med avseende å beloppens storlek.

Då det möjligen kunde vara av intresse att också få en uppfattning om de i målen gjorda yrkandenas beloppsmässiga relation till de taxeringar det gällde, gjordes vid den förenämnda undersökningen även följande uppställning.

Procent av tax.	1954				1955			
	Bolag	Andra	Summa	%	Bolag	Andra	Summa	%
100—76	72	146	218	21	16	183	199	16
75—51	11	81	92	9	25	105	130	10
50—26	15	173	188	19	39	187	226	18
25—21	10	72	82	8	12	66	78	6
20—16	8	69	77	8	8	48	56	4
15—11	11	67	78	8	31	125	156	12
10— 6	16	87	103	10	63	85	148	11
5—	28	141	169	17	69	225	294	23
	171	836	1 007		263	1 024	1 287	

Av sammanställningen framgår bl. a. att de mål i vilka tvistebeloppen uppgick till 10 procent och därunder av taxeringen utgjorde omkring 27 procent under 1954 och omkring 34 procent under 1955. För tydlighetens skull bör kanske framhållas att de olika gränserna i de båda ovanintagna uppställningarna icke på något sätt sammanfaller. Undersökningarna har emellertid, framhåller utredningen, icke givit vid handen att tvistebeloppets relation till taxeringen borde tagas till utgångspunkt för bestämmande av summa revisibilis även i fråga om taxeringar över 10 000 kronor.

Beträffande mål angående förmögenhetstaxering har utredningen såsom förutsättning för prövningstillstånd uppställt ett lägsta tvistebelopp av 50 000 kronor. Beloppet är alltså lika stort som det vid betänkandets avgivande skattefria bollenskiktet samt vart och ett av de två lägsta skikten i den vid denna tidpunkt för förmögenhetsbeskattningen gällande skatteskalen. Med hänsyn till skattesatserna enligt nämnda skala innebär den sålunda föreslagna summa revisibilis i själva verket en betydligt lägre spärr än den som gäller vid inkomsttaxeringsmålen. Beloppsspärren i fråga kan därför enligt utredningens uppfattning knappast anses för hög.

För att få en uppfattning om i vilken utsträckning prövningstillstånd kan komma att vägras och beviljas har utredningen undersökt, huru en dispensprövning efter de föreslagna grunderna kunde antagas ha utfallit beträffande de mål, som avgjorts i regeringsrätten under de fem första månaderna av 1954. Det befanns därvid att prövningstillstånd sannolikt skulle vägrats i 267 mål och beviljats i 201 mål av 468 mål angående inkomst- och förmögenhetstaxering, vilka prövades av regeringsrätten under sagda period. Detta innebär således ett bortfall av inte mindre än 57 procent. Därvid har räknats med en summa revisibilis, innebärande att tvistebeloppet måste avse minst 2 000 kronor. Den inbesparing i tid som kan vinnas för regeringsrättens vidkommande blir, anför utredningen, givetvis betydligt mindre än nämnda procenttal. Beräkningen av tidsvinsten är beroende av flera osäkra faktorer. Utredningen har i följande kalkyl gjort ett försök till en dylik beräkning. Kalkylen utgår från att antalet fullföljda mål utan någon fullföljdsbegränsning uppgår till 2 000 mål per år. Antalet mål i vilka föreskriven summa revisibilis icke uppnåtts, skulle i enlighet med en för åren 1954 och 1955 gjord undersökning kunna beräknas till omkring en tredjedel. Då emellertid talan sannolikt kommer att fullföljas i vissa fall, oaktat summa revisibilis icke uppnåtts, har i kalkylen det automatiska målbortfallet antagits till allenast en fjärdedel. Det totala målbortfallet, inberäknat det bortfall, som sker genom vägrat prövningstillstånd, har beräknats till omkring 50 procent (jämför procenttalet 57 ovan) enligt följande.

Totalt målanttal	2 000
Automatiskt bortfall 25 %	500
Mål att föredragas för prövningstillstånd	1 500
Bortfall genom vägrat "	500
Återstår efter totalt bortfall	1 000

Tidsberäkningen utgår från en genomsnittlig föredragningstid av 7,5 minuter per mål om prövningstillstånd, vilket innebär att 32 dylika mål medhinner varje föredragningsdag om fyra timmar. Vid den fullständiga föredragningen efter erhållet prövningstillstånd beräknas en målavverkning av 10 mål per dag, när de mål för vilka prövningstillstånd medgives sannolikt kräver något längre genomsnittlig föredragningstid än som i genomsnitt åtgick under åren 1954 och 1955, då omkring 12 mål hann föredragas under en dag. Med dessa antaganden fås följande resultat.

Föredragn. av 1 500 mål (32/dag)	= ca 47 dagar
» » 1 000 » (10/dag)	= ca 100 »
	ca 147 dagar
Fullst. föredr. av 2 000 mål (12/dag)	= ca 167 »
Skillnad = tidsvinst	ca 20 dagar

Den sålunda försiktigt beräknade tidsvinsten motsvarar omkring 12 procent av föredragningstiden för 2 000 mål under åren 1954 och 1955. Utredningen anför ytterligare om de gjorda beräkningarna.

Då det i kalkylen räknats med en genomsnittlig föredragningstid av 7,5 minut per dispensärende (d. v. s. mellan 5 och 10 minuter), har det alltså förutsatts, att föredragningen av sådana ärenden skall vara snabb. Föredragningen skall endast avse att besvara frågan, huruvida förutsättning för prövningstillstånd föreligger. Fullständig föredragning skall därför i det stora flertalet fall icke behöva ske på detta stadium, och till sådan föredragning skall föredraganden icke heller behöva vara beredd. I de fall, då dispensprövningen skall avse utsikten till ändring i målet, d. v. s. den vanligaste dispensgrunden, kan emellertid ofta inträffa att bedömningen av om sådan utsikt föreligger ställer sig svår utan en något mera utförlig föredragning. För föredraganden kan det då av praktiska skäl vara lämpligt att ha utarbetat en fullständigare promemoria. Genom praktisk erfarenhet torde tämligen snart kunna utrönas, huru mycket som kan krävas i fråga om föredragning och promemorior. Det bör emellertid betonas, att dispensprövningen såtillvida bör vara mera summarisk än en vanlig prövning, att man i mera tveksamma fall hellre bör medge prövningstillstånd än vägra dylikt tillstånd. Man återkommer här till synpunkten, att behandlingen av dispensfrågor måste göras relativt snabb. I betraktande av att den genomsnittliga föredragningstiden vid föredragning av vanliga mål utgör omkring 20 minuter, kan den vinst i tid och arbete som eftersträvas genom systemet med prövningstillstånd lätt bli alltför obetydlig i den mån dispensföredragningen överstiger 10 minuter.

Den snabba handläggning av ansökningar om prövningstillstånd, som sålunda förutsättes, innebär att förhållandet mellan förberedelsetid och handläggningstid (föredragningstid) blir ett annat i dispensärendena än i de mål som behandlas i sak. Beredningen av dispensärendena kommer otvivelaktigt att medföra en väsentlig ökning av föredragandenas arbetsbörda med hänsyn till de krav som den starka koncentrationen av föredragningen kommer att fordra. Det kommer att erfordras längre tid att förbereda en timmes föredragning inför regeringsrätten av dispensärenden än att förbereda en timmes föredragning i sak. Därför måste man också räkna med ett något större antal föredragande än vad som eljest behöves. Antagligen torde man få räkna med ytterligare tre föredragande. Möjligen kan ökningen göras efter hand, tills man vunnit erfarenhet om det behövliga antalet.

Dispensärendena bör självfallet behandlas med förtur. Så snart den erforderliga skriftväxlingen avslutats, bör ärendet beredas samt föredragas för dispens. Att dröja med föredragning av dispensärenden i avbidan på föredragning av äldre mål bör ej förekomma. Vikten av att klaganden inom rimlig tid får besked om huruvida hans mål må prövas av den högsta instansen måste understrykas.

Dispensföredragningen bör, såsom för närvarande är fallet med den ordinarie föredragningen, grunda sig på skriftlig promemoria. För de i dispensprövningen deltagande ledamöterna underlättas härigenom i väsentlig grad ärendenas bedömning.

Någon kontrolläsning av målen efter dispensföredragningen bör i allmänhet icke erfordras, särskilt icke om prövningstillstånd anses böra lämnas. Att kontrollera mål, som med hänsyn till tvistefrågans beskaffenhet eller målets vidlyftighet finnes böra prövas i sak, är dålig arbetsekonomi. Ej heller finnes anledning att kontrolläsa mål, beträffande vilka ej finnes tvekan om att prövningstillstånd bör vägras. Någon granskning av taxeringsbeloppen i sistnämnda mål erfordras uppenbarligen icke.

Utredningen påpekar, att den föreslagna fullföljdsbegränsningen kommer att få återverkan på kammarrätten. Den av utredningen föreslagna fullföljdsspärren kommer att innebära att åtskilliga mål, som eljest skulle ha förts upp till regeringsrätten, kommer att stanna i kammarrätten. Detta innebär att kammarrätten i fortsättningen kommer att få en långt större betydelse som slutinstans än hittills. Det är därför, anför utredningen, av vikt att kammarrätten i organisatoriskt och kvalitativt hänseende kan uppfylla de anspråk som vid ett genomförande av det förevarande förslaget kommer att ställas på kammarrätten. Det framhålles, att kammarrättens ökade betydelse såsom slutinstans bland annat kan antagas medföra en något minskad målavverkningstakt. Utredningen anser sig icke ha anledning att närmare gå in på det antydda spörsmålet i detta sammanhang. Utredningen vill endast fästa uppmärksamheten på att utredningens förslag kan aktualisera frågan om organisationen m. m.

Till de föreslagna reglerna om fullföljdsbegränsning har utredningen fogat vissa föreskrifter om det processuella förfarandet i regeringsrätten. Bestämmelserna, som har sin motsvarighet i rättegångsbalkens regler om rättegången i högsta domstolen, åsyftar att på ett liknande sätt för taxeringsmålens del ge förfarandet i regeringsrätten en större fasthet och koncentration än hittills. Sålunda har föreskrivits skyldighet för klagande part att i besvären precisera sin talan samt förbud för honom att åberopa nya omständigheter eller bevis, med mindre han gör sannolikt, att han icke tidigare kunnat åberopa omständigheten eller beviset eller han eljest haft giltig ursäkt att ej göra det. Utredningen föreslår vidare förbud att i regeringsrätten föra talan om något, som icke varit föremål för eller äger samband med talan i kammarrätten. Härigenom skall det alltså icke vara möjligt att, såsom för närvarande är tillåtet, inom den beloppsmässiga ramen för yrkandet i lägre instans påyrka exempelvis ett avdrag av helt annat slag än som begärts i kammarrätten. Förbudet att ändra talan genom anförande av nya grunder utgör dock ej hinder för en ändrad argumentation beträffande en och samma inkomst- eller avdragspost eller för framställandet av ett alternativt yrkande som nära sammanhänger med det fullföljda yrkandet.

Beträffande den närmare innebörden av utredningens förslag i denna del må hänvisas till betänkandet (s. 70—79).

Utredningen har vidare föreslagit den ändringen i regeringsrättslagen, att regeringsrådets antal där bestämmes till tretton. I sin moti-

vering anför utredningen bl. a. att det icke förefaller troligt, att man framdeles skall kunna nedbringa antalet regeringsråd så långt som till det ursprungliga antalet sju. Därest den av utredningen föreslagna fullföljdsbegränsningen genomföres, kan man visserligen hoppas på att detta skall föränleda en viss minskning av regeringsrättens arbetsbörda. Den allmänna utvecklingen på förvaltningsrättens område, som innebär att administrationen får allt flera och allt viktigare uppgifter, talar likväl för att regeringsrättens arbetsbelastning även i fortsättningen kommer att bli omfattande genom en fortsatt stegring av besvärsfrekvensen på andra områden än skatteområdet. Såsom av utredningen redan framhållits bör antalet ledamöter avpassas så att regeringsrätten, efter den avarbetning av den inneliggande balansen som beräknas vara gjord fram till slutet av år 1960, i fortsättningen normalt kan arbeta på två avdelningar.

Med utgångspunkt från antalet under 1955 inkommande mål beräknar utredningen antalet erforderliga föredragningsstimmar till 1 210. Utredningen anför.

För en avdelning av regeringsrätten, bestående av sex regeringsråd, utgör antalet föredragningsdagar under 35 veckor med fyra föredragningsdagar i veckan och under 5 veckor på grund av helgdag eller annat hinder med tre föredragningsdagar i veckan sammanlagt 155 dagar. Då den dagliga föredragningsstunden utgör fyra timmar, motsvarar 1 210 föredragningsstimmar i det närmaste full årlig föredragningsstid för två avdelningar med sammanlagt tolv regeringsråd.

Skulle däremot antalet under ett år inkommande mål mera påtagligt öka, kan det sättas i fråga, om detta antal i regeringsrätten tjänstgörande regeringsråd blir tillräckligt för att hålla målavverkningen flytande, sedan arbetsbalansen nedgått till sin såsom normal, enligt vad i det föregående nämnts, betecknade storlek. Det är nämligen icke uteslutet, att den år 1955 beslutade omläggningen av företagsbeskattningen och andra ändringar i skattelagarna skall föränleda ökning av antalet till regeringsrätten inkommande skattemål. Även pågående översyn av regeringsrättslagens förteckning över mål, som skall handläggas av regeringsrätten, kommer förmodligen att tillföra regeringsrätten nya målgrupper. Att nu beräkna storleken av regeringsrättens framtida arbetsbörda är vanskligt; så mycket är dock tydligt, att tolv i regeringsrätten tjänstgörande regeringsråd kommer att behövas, dessutom skall ett regeringsråd tjänstgöra i lagrådet. Utredningen föreslår därför att regeringsrådets antal bestämmas till tretton.

Remissyttrandena

De synpunkter utredningen anfört mot att man lägger konformitetsprincipen till grund vid utformningen av reglerna om fullföljdsbegränsning gendrivs inte från något remisshall. — *Besvärssakkunniga* anför, att inom besvärssakkunniga funnits viss sympati för en fullföljdsbegränsning enligt nämnda princip. De sakkunniga är emellertid ense med utredningen om att det processuella förfarandet i underinstanserna för närvarande icke är av den kvalitet, att en dylik ordning är tänkbar. Den höga ändringsprocenten hos regeringsrätten även i konforma mål bär vittne härom.

Remissinstansernas intresse har av naturliga skäl i första hand inriktats på regleringen av besvärsrätten i mål om inkomsttaxering. I de remissyttranden, vari utformningen av en fullföljdsbegränsning närmare behandlats, kommer huvudsakligen två skilda ståndpunkter till uttryck. Enligt den ena meningssyttringen godkännes i princip den av utredningen föreslagna ordningen med en beloppsspärr kombinerad med en generell tillståndsprovning. Bland företrädarna för denna mening märkes flera länsstyrelser, Landsorganisationen i Sverige, Riksförbundet Landsbygdens folk samt Sveriges köpmannaförbund och Sveriges hantverks- och småindustriorganisation. — Från landsorganisationen göres dock den reservationen, att summa revisibilis-regeln fått en alltför litet differentierad utformning. Såsom i det följande närmare skall redovisas, gör organisationen — liksom även Tjänstemännens centralorganisation — vissa uttalanden till förmån för att beloppsspärren ersättes av en fri provning av regeringsrätten.

I ett flertal yttranden riktas emellertid stark kritik mot utredningens tanke att låta fullföljden av mål, som ej hindras av beloppsspärren, bero av en tillståndsprovning. Besvärsrätten i skattemål bör enligt denna meningssyftning begränsas enbart genom en summa revisibilis-regel. Denna ståndpunkt intages mer eller mindre oreserverat av bl. a. regeringsrättens ledamöter, kammarrätten, riksskattenämnden, överståthållarämbetet och ett par länsstyrelser, Sveriges akademikers centralorganisation, näringslivets skattedelegation samt Skånes handelskammare.

Sveriges advokatsamfund finner sig, i händelse en fullföljdsbegränsning mot samfundets avstyrkande skall genomföras, i princip icke ha något att invända mot förslaget om tillståndsprovning men motsätter sig en fullföljds-spärr av summa revisibilis-typ.

Regeringsrättens flesta ledamöter redovisar utförligt skälen mot att låta begränsningen av besvärsrätten ske genom tillståndsprovning med sikte på ändringsdispens. Enligt ledamöternas mening har utredningen på denna punkt följt rättegångsbalken utan att tillräckligt beakta de väsentliga olikheterna i högsta domstolens och regeringsrättens arbetssätt. De beräkningar av det arbetsekonomiska resultatet av en sådan reform, som utredningen gjort, visar enligt ledamöternas mening att intet står att vinna på denna väg.

Ledamöterna anför.

Ett system med dispens som villkor för fullföljd kan tydligen innebära en arbetsbesparing endast om dispensprovningen är väsentligt enklare och snabbare än en slutlig provning i sak. Detta kan vara fallet, antingen om dispensprovningen gäller en mera begränsad fråga, exempelvis målets ekonomiska betydelse, eller om förfarandet eljest är mycket olika i det ena och det andra fallet. Om, såsom beträffande ändringsdispens, de båda provningarna gälla detsamma, nämligen om underinstansens resultat i sak bör ändras, kan en besparing vinnas endast om de båda procedurerna ställa väsentligt olika krav på tid och arbete. Så är fallet i Högsta domstolen, där

i regel huvudförhandling är formen för målets handläggning i sak. I Regeringsrätten däremot är läget ett helt annat. Det säger sig självt, att ingen besparing av betydelse är möjlig, om först dispensfrågan skall avgöras av tre ledamöter och därefter eventuellt sakfrågan avgöras av fyra ledamöter, i båda fallen på exakt samma material och genom ett helt likartat förfarande.

Utredningen har i detta sammanhang antytt, att en tidsvinst likväl skulle vara möjlig genom att föredragningen i dispensmål gjordes mera summarisk. Detta är emellertid möjligt endast i de fall, där dispens beviljas, men innebär ingen tidsvinst, endast att det dubbelarbete, som systemet skulle medföra, något begränsas. En verklig tidsvinst kan endast uppkomma om dispens vägras efter en handläggning, som är kortare än den som nu ägnas ett mål. Det måste dock anses mindre sannolikt, att någon väsentlig förkortning här är möjlig. Vare sig man ser saken teoretiskt eller praktiskt måste det anses vara identiska arbetsuppgifter att konstatera, att »anledning ej förekommer till ändring i det slut, vartill Kammarrätten kommit», och att — såsom vid ordinär prövning i sak — »ej finna skäl att göra ändring i Kammarrättens utslag». Man måste utgå ifrån att samma material måste föredragas i ena och andra fallet och att arbetet i det hela kräver samma tid.

Regeringsrådet Quensel framhåller i särskilt yttrande att tidsvinsten av ett system med ändringsdispens — om sådan över huvud taget uppkommer — torde bli mycket obetydlig och att det därför icke kan löna sig att införa dylikt dispensystem. Den föreslagna summa revisibilis torde däremot medföra en icke oväsentlig arbetsbesparing utan att någon menlig påföljd för rättssäkerheten synes behöva befaras.

Länsslyrelsen i Jönköpings län ifrågasätter huruvida den statistik, utredningsmännens beräkningar bygger på, är rättvisande och menar, att det föreligger uppenbar risk för att den föreslagna fullföljsbegränsningen visar sig icke medföra någon arbetsbesparing alls eller rent av resulterar i en ökad tidsåtgång för avverkande av de till regeringsrätten inströmmande beskattningsmålen.

Uttalanden i samma riktning göres av bl. a. *kammarrätten, länssstyrelserna i Uppsala, Västernorrlands och Västerbottens län* samt av *Skånes handelskammare*.

Även *riksskattenämnden* finner att den tidsvinst man tänker sig göra genom regeln om prövningstillstånd förefaller ganska problematisk. Vid bedömandet av tidsvinsten kan man enligt riksskattenämndens mening icke helt bortse från den kostnadsökning, som föranledes av att antalet föredragande i regeringsrätten blir större eller från den merbelastning av kammarrätten, som blir följden av att denna i ett mycket stort antal fall blir sista instans.

Enligt riksskattenämndens mening skulle införande av prövningstillstånd sannolikt innebära att regeringsrättens arbete komme att läggas mera på rättsfrågorna än på bevisfrågorna. Enligt nämndens uppfattning är bevisupptagning i prövningsnämnd och kammarrätt ännu icke tillräckligt utvecklade för att man skall kunna i skattemålen acceptera en dylik koncentration i rättsfrågorna till regeringsrätten. Enligt riksskattenämndens me-

ning är det ett känt förhållande att regeringsrätten i uppskattningsfrågor (skönstaxeringar), i vilka huvudvikten regelmässigt ligger på prövning av bevisningen, mycket ofta frångår underinstansernas uppfattning. Det är, anför nämnden, angeläget att regeringsrätten utövar en vägledande verksamhet även när det gäller bevisfrågor. Över huvud taget finner riksskatte-nämnden ett system med prövningstillstånd vara ur principiella synpunkter betänkligt, i vart fall när målen icke i underinstanserna föregåtts av sådana muntliga förhandlingar, vid vilka målen kunnat noga klarläggas.

Till frågan om införande av en summa revisibilisregel anknyter *regeringsrättens flesta ledamöter* vissa principiella synpunkter och berör de betänkligheter, som kan anföras mot tanken att från fullföljd utsluta mål av mindre ekonomisk betydelse. Ledamöterna anser det inte särskilt behöva framhållas, att en process, även om den formellt avser ett penningvärde, kan ha en betydelse som inte mätes lika lätt som en penningssumma. Frågan om en orätt vederfarits en medborgare är inte ett kvantitativt spørsmål, och från den enskildes synpunkt kan saken mera gälla hans heder, hans anspråk på att bli trodd på sitt ord. Emellertid lär det inte kunna bestridas, anför ledamöterna, att beträffande alla livets förhållanden rent kvantitativa faktorer blir huvudsakligen avgörande för hur mycket intresse och arbete man rimligen kan och vill lägga ner på en angelägenhet, och detta måste gälla både den enskilde och samhället. Ledamöterna hänvisar till hur både förvaltnings- och domstolsapparaten är uppbyggd i pyramidform och anför att det viktiga i detta sammanhang är, att det bortfall av mindre betydande ärenden, som sker från den lägre instansen till den högre, i allmänhet äger rum helt av sig självt, alltså genom att saksägarna självmant avstår från att fullfölja. Det kan inte vara något tvivel om att vid detta naturliga bortfall av ärenden skälet ofta är deras obetydlighet. Ledamöterna framhåller att de i kammarrätten avdömda målen endast i begränsad mån fullföljes i regeringsrätten och framhåller att om man nu genom en ny lagregel avskiljer ytterligare måhända några hundra av de obetydligaste målen bland de fullföljda, betyder detta alltså inte, att man i fråga om fullföljdsfrekvensen beträffande obetydliga mål inför något väsentligt nytt. Att sådana mål i regel faller bort av sig själva ligger i sakens natur; det nya är enligt ledamöternas mening att denna faktiska regel göres tillämplig även på den relativt ringa del av denna kategori, som trots allt blivit fullföljd.

Vad särskilt angår taxeringsmålen framhäver ledamöterna ytterligare ett par särskilda omständigheter. Bl. a. framhålles att taxeringsmålen i jämförelse med andra kategorier mål i utpräglad grad är av rent ekonomisk karaktär. Av naturliga skäl bygger skattesystemet i stor omfattning på schabloner och andra ungefärliga bedömningar. I en situation där man inte anser sig kunna bygga ut skatteväsendet organisatoriskt mera än som skett, ehuru stora vinster säkerligen kunde göras därmed, kan det enligt ledamöternas mening inte vara rimligt att organisationen till ej obetydlig del skall nödgas syssla med småsummor.

Ledamöterna framhåller, att även om man begränsar sig till de direkta kostnaderna för handläggningen i regeringsrätten, är missförhållandet mellan dessa kostnader och processföremålets värde stundom direkt stötande. Enbart domstolens egna kostnader per mål utgör i genomsnitt över 300 kronor. Ledamöterna erinrar även om att för taxeringsmålens del antalet instanser normalt är fyra. Fullt jämförligt är detta visserligen ej med andra instansföljder. Likväl är det befogat att reagera mot det stundom hörda talet att en begränsning av rätten att fullfölja talan i regeringsrätten skulle innebära att vederbörande »hindras att komma till sin rätt». Den som fått sin sak behandlad i en instansföljd av nu beskrivet slag fram till och med kammarrätten, med dess genomfört domstolsmässiga förfarande, kan inte med fog anses rättslös.

Ledamöterna vänder sig även mot talet att ändringsprocenten vid fullföljden från kammarrätten är stor och att detta tillmätas betydelse i detta sammanhang. Ledamöterna anför bl. a., att om det över huvud taget gäller att en ändringsfrekvens röner inverkan av olika faktorer och inte utan vidare får ses som en mätare på kvaliteten i underinstansernas dömande verksamhet, är detta i särskilt hög grad fallet inom skatteprocessen. Ett skäl härtill är det stora inslaget av rena uppskattningar och allehanda skönsmässiga bedömningar, vilka väl kan spela stor roll för ändringsfrekvensen men vilka det ej rimligen är lika angeläget att kunna överpröva i flera instanser som vad gäller rättsfrågor och egentlig bevisprövning.

Ledamöterna understryker till sist att det från intet håll torde ifrågasättas att i detta hänseende införa en stel värdegräns så att mål avseende skatt upp till visst belopp alltid skulle vara avskurna från fullföljd. Då man på förevarande område övervägde en anordning för fullföljdsbegränsning med hänsyn till målets ekonomiska vikt, torde alltid avses dess relativa vikt, således hur betydelsefullt målet kan anses vara för den person det angår, med hänsyn tagen till hans ekonomiska förhållanden.

Riksskattenämnden anför, att de skäl som tidigare i skilda sammanhang åberopats emot införande av en summa revisibilis enligt riksskattenämndens mening icke längre har samma bärkraft i och med att utredningens förslag upptagit en föreskrift som tager särskild hänsyn till de mindre inkomsttagarna. Nämnden anser sig därför kunna tillstyrka att bestämmelser om summa revisibilis enligt i förslaget angivna principer åtminstone försöksvis införas.

Remissinstanserna har i allmänhet uttalat sig för att de ekonomiskt mindre betydande målen avskiljes genom en öppen beloppsspärr.

Regeringsrättens flesta ledamöter diskuterar i sitt gemensamma yttrande närmare valet mellan att reglera rätten till fullföljd medelst vissa angivna beloppsspärrar och att låta regeringsrätten — obunden av siffergränser — pröva om målet kan anses äga sådan betydelse för den skattskyldige att fullföljdsrätt bör medges. Ledamöterna finner så avsevärda praktiska fördelar vara förenade med en öppen spärr att detta system är att föredraga

framför en mera fri prövning. Ledamöterna utvecklar sin syn enligt följande.

Den fria värdeprövningen ger tydligen de största möjligheterna att låta bedömningen bero av den enskildes förhållanden och taga hänsyn till individuella omständigheter av skilda slag. Den löser också på ett enkelt sätt vissa komplikationer, som åtfölja ett mera sifferbundet system och som i fortsättningen skola beröras i anslutning till frågor om särskild intresse-dispens och om fullföljdsrätt för den klagandes medparter och motparter. Slutligen erbjuder den möjlighet att ur reformen utvinna en effektiv arbetsbesparing, med en följsam anpassning till fullföljdsfrekvensen i stort, till penningvärdets förändringar och andra växlande faktorer av betydelse.

Att beloppsspärren i stället är »öppen», d. v. s. på ett eller annat sätt bestämd i siffror, har å andra sidan uppenbara praktiska fördelar. Om fullföljdsrätt föreligger kan angivas redan i Kammarrättens utslag, och varken den skattskyldige eller Regeringsrätten behöver betungas med ett dispensförfarande i varje mål. Vad angår den kvantitativa effekten, tyder den av utredningen anförda statistiken på att den fria prövningen måhända inte skulle kunna giva en så avsevärt mera effektiv begränsning av fullföljden, som tidigare antagits.

En i viss mån avvikande ståndpunkt intar *Landsorganisationen i Sverige* och *Tjänstemännens centralorganisation*, som från principiella utgångspunkter ser kritiskt på utredningens förslag till beloppsspärr och uttalar vissa sympatier för det av vissa regeringsråd i yttranden den 5 oktober 1954 framförda förslaget att regeringsrätten själv skulle mera fritt efter vissa angivna grunder besluta om prövningstillstånd. Landsorganisationen ifrågasätter om det är riktigt att såsom grund för meddelande av prövningstillstånd använda en beloppsspärr i så stor utsträckning som föreslås av utredningen. Visserligen förutsättes, anför organisationen, en differentiering av beloppsspärren med hänsyn till de lägre inkomsttagargrupperna. Spärren kommer ändå att ligga så högt att fullföljdmöjligheterna enligt Landsorganisationens mening för mindre inkomsttagare försvåras. Landsorganisationen hänvisar även till skattemålets karaktär av tvist mellan det allmänna och den enskilde skattebetalaren.

Beträffande beloppsspärrens anknytning avstyrker *regeringsrättens flesta ledamöter* utredningens förslag att summa revisibilis skall anknytas till vad parten yrkar i regeringsrätten. I stället förordas att anknytning sker till vad parten tappat i kammarrätten. Enligt ledamöternas mening är de praktiska fördelarna med den senare metoden betydande under det att intet står att vinna med den förra. I de fall när skillnaden skulle äga betydelse, nämligen då vad parten tappat når över gränsen men vad han reellt avser att fullfölja inte når denna, måste man räkna med att han alltid formellt fullföljer så mycket som fordras för att komma över det föreskrivna minimum, även om hans verkliga syfte med fullföljden är mera begränsat.

Även *kammarrätten* anser att, därest bestämmelser om summa revisibilis skall utfärdas för taxeringsmålens del, beloppsspärren bör anknytas till vad

den klagande tappat i kammarrätten. Härigenom kan kammarrätten redan i samband med utslaget giva till kända antingen att målet får fullföljas eller att med hänsyn till beloppsspärren i det särskilda fallet målet icke får fullföljas men att regeringsrätten kan meddela prejudikat- eller intressedispens.

Utredningens förslag till avvägning av summa revisibilis lämnas i flertalet yttranden utan erinran. Förslaget att kombinera ett fast belopp med en glidande skala vinner på något undantag när allmänt gillande. *Riksräkenskapsverket och länsstyrelsen i Malmöhus län* föreslår att den glidande skalan slopas och att summa revisibilis endast utgöres av ett fast belopp. I motsats härtill ifrågasätter *länsstyrelsen i Västernorrlands län* att summa revisibilis bestämmes helt i relation till den taxerade inkomsten. Enligt denna tanke skall målet prövas endast under förutsättning att talan går ut på ändring beträffande den sammanräknade nettoinkomsten till ett belopp av minst en femtedel av den taxerade inkomsten. Detta innebär att summa revisibilis icke blott — såsom skett i utredningens förslag — då den taxerade inkomsten understiger 10 000 kronor utan även då den taxerade inkomsten överstiger detta tal bestämmes till ett relativt belopp. Härigenom skulle enligt länsstyrelsens mening sannolikt ett icke obetydligt antal tämligen tidsödande mål avskäras från fullföljdsrätt.

Även från ett par andra håll framlägges förslag till en större differentiering av summa revisibilis. Erinras må även om de synpunkter i denna riktning, som enligt vad redan redovisats blivit framförda av *Landsorganisationen i Sverige*.

I några remissyttranden har föreslagits en skärpning av utredningens summa revisibilisregel.

Regeringsrättens flesta ledamöter framhåller, att valet mellan olika metoder att utforma en öppen spärr erbjuder svårigheter. Mot tanken på ett absolut tal som enda spärr talar den omständigheten, att för flertalet skattskyldiga progressionens differentierande effekt inträder först vid inkomstbelopp över 10 000 kr och att spärren därför ända upp till denna gräns skulle verka alldeles »stelt». Den motsatta ytterligheten, att enbart eller i huvudsak gå efter en procentuell gräns — i praktiken väl alltid kompletterad med en tämligen hög, fix summa, vid vilken fullföljdsrätt alltid skulle inträda — har, enligt vad som vidare framhålles, vissa skäl för sig men torde alltför mycket skilja sig från vad som följer av sakens natur. I yttrandet erinras om att det i varje instansordning sker ett naturligt bortfall av mål vid vandrigen upp genom instanserna, och i fråga om mål angående penningvärden torde detta bortfall ske i huvudsak efter målets ekonomiska vikt, mätt i absoluta tal, sannolikt endast i mindre mån efter deras relativa vikt för den klagande. Då lagstiftningen genomför en ytterligare begränsning, vilken kan ses som en konsekvens av det bortfall, som redan äger rum självmant, är det, uttalas det vidare, av vikt att de självverkande och de lagliga bortfallsgrunderna inte skilja sig åt allt för mycket.

I yttrandet framhålles särskilt, att en procentregel av detta slag i förening

med progressionen i skattesatser skulle innebära, att två differentieringsgrunder lades på varandra, med en sammanlagd effekt som åtminstone i vissa fall skulle bli alldeles orimlig. Det torde därtill ställa sig svårt att finna ett procenttal, som är lämpligt för olika inkomstlägen: om den skala, utefter vilken talet skall tillämpas, blir mycket lång, torde komma att väljas ett så lågt tal, att ovanför spärren alltjämt skulle komma ett stort antal mål angående bagatellbelopp.

Ledamöterna finner, att en lämplig avvägning torde vinnas, om man, såsom utredningen gjort, kombinerar ett absolut tal med en glidande skala, den senare tillämplig i de lägre inkomstgrupperna.

Ledamöterna fortsätter.

Utredningen har vid valet av absolut gräns, 2 000 kr., tagit till utgångspunkt den gräns som satts i rättegångsbalken, 1 500 kr., och därmed jämfört de skattebelopp varom nu skulle bli fråga i olika inkomstlägen. Det är obestridligt, att om hinder resas för fullföljd till högsta instansen av beloppstvister mellan det allmänna och den enskilde, det är oegentligt att draga gränsen snävare än som skett beträffande sådana tvister enskilda emellan. Emellertid måste beträffande den i rättegångsbalken dragna gränsen göras en viktig erinran. Den här gällande beloppsspärren tillkom år 1915 och betydde i den tidens penningvärde det flerdubbla mot vad samma summa nu innebär. Förklaringen till att den inte senare blivit höjd torde ligga däri, att numera tyngdpunkten i begränsningen av fullföljd till Högsta Domstolen inte ligger i beloppsspärren utan i kravet på ändringsdispens. Prövningen i detta hänseende anses allmänt vara sträng, och så länge detta är fallet, har beloppsspärren ringa betydelse. Om, såsom i annat sammanhang förordas, något krav på ändringsdispens inte stadgas för Regeringsrätens del, kommer begränsningen här i huvudsak att bero av beloppsspärren, och det blir av avgörande betydelse att denna verkligen drabbar sådana mål, vilka i nutida penningvärde måste sägas angå obetydliga summor. I varje fall bör jämförelsen med rättegångsbalken inte vara utslagsgivande.

I det av ledamöterna avgivna yttrandet ifrågasättes om ej den av utredningen valda gränsen 20 procent är för låg. Enligt ledamöternas mening är en höjning till 25 procent motiverad. Det bör nämligen enligt ledamöternas mening uppmärksammas, att marginalbeskattningen här i de flesta fall stannar vid 25 procent i runt tal, varför det skattebelopp som är i fråga oftast inte utgör mer än 5 procent av årsinkomsten. Det kan med skäl ifrågasättas, anför ledamöterna vidare, om detta är tillräckligt för att anse målet kvalificerat för handläggning i högsta instans. För det här ifrågavarande ändamålet, d. v. s. att skapa en mjuk övergång från de lägre inkomsterna till dem där den absoluta gränsen tager vid, kan det inte vara nödvändigt att skalan börjar så lågt som utredningen föreslagit.

Ledamöterna föreslår, att det fasta beloppet bestämmes till 3 000 kronor. Till motivering härför anföres att beloppet betingas av ledamöternas förslag rörande procenttalet och en bedömning av var den glidande skalan skall börja. I sistnämnda hänseende anmärkes att progressionen inträder för ensamstående skattskyldiga ungefär vid 6 000 kronor och för gifta skattskyldiga vid 12 000 kronor eller något därunder. Då såsom förut framhållits, den gli-

dande skalan bör anknytas till progressionen, synes det vara lämpligt att gränsen sättes till 12 000 kronor, eller det belopp, vid vilket progressionen för alla kategorier skattskyldiga blir effektiv. Ledamöterna anför vidare.

Med den här föreslagna ordningen, en summa revisibilis av 3 000 kronor, för inkomster under 12 000 kronor ersatt med en glidande gräns vid 25 %, skulle de skattebelopp, som kunde komma i fråga, röra sig om följande. Om man i stort sett räknar med marginalsatser på 25 å 70 %, skulle skattebeloppet i regelfallet röra sig mellan 750 och 2 100 kronor för olika inkomstlägen, medan med tillämpning av den glidande skalan beloppet skulle kunna vara lägre. Genomföres det i annat sammanhang framlagda förslaget om en dubbel spärr, varvid även den beskattningsbara inkomsten skulle komma i betraktande, kommer det lägsta skattebelopp, som kan stå på spel i ett fullföljt mål, att utgöra omkring 150 kronor.

Om man ser till den arbetsbesparande effekten — något som dock enligt vad förut framhållits inte bör vara ensamt utslagsgivande — kunde det vara skäl att draga gränserna betydligt högre. Något försök att beräkna det siffermässiga resultatet av en begränsning, sådan den här föreslagits, skall dock ej göras i detta sammanhang; alla sådana beräkningar äro mycket vanskliga. Det bör emellertid framhållas, att utredningen statistiskt undersökt dels hur en fast summa revisibilis skulle verka, dels effekten av en glidande skala, men att ingen kombination gjorts av dessa båda undersökningar. Man saknar således hållpunkter för att bedöma verkan av vad utredningen i detta hänseende föreslagit, d. v. s. en fast summa revisibilis i kombination med en glidande skala.

Riksskattenämnden samt *länsstyrelserna i Kronobergs och Gotlands län* ifrågasätter huruvida icke den fasta beloppsgränsen bör höjas till 3 000 kronor. I samma riktning uttalar sig *länsstyrelsen i Jämtlands län*, som framhåller att ett belopp å 2 000 kronor ingående i en år 1958 eller senare åsatt taxering (i vissa fall år 1957) med hänsyn till penningvärdets fall har ett väsentligt lägre värde omvandlat till 1948—1950 års penningvärde. Anledning synes därför föreligga att närmare överväga, huruvida icke belopps-spärren bör bestämmas till åtminstone 2 500 eller 3 000 kronor för taxeringar över 10 000 kronor och för lägre taxeringar till en fjärdedel eller en tredjedel av den taxerade inkomsten. Det kan enligt länsstyrelsens mening tagas för visst att en spärr i enlighet med utredningens förslag redan vid den tidpunkt då tillståndsprövningen skall börja tillämpas, förlorat åtskilligt av möjligheten att påverka regeringsrättens arbetsbörda.

En skärpning i förhållande till vad utredningen förordat innefattar även *riksräkenskapsverkets* förslag, som innebär en höjning utav det fasta beloppet till 4 000 kronor och ett slopande av den procentuella skalan. Därigenom skulle enligt verkets mening betydande förenkling och bättre gallringseffekt vinnas, utan att likväl sakligt vägande erinringar skulle kunna framställas, såframt man över huvud godtar en summa revisibilis på förevarande område.

Även det av *länsstyrelsen i Västernorrlands län* framförda förslaget om att femtedelsregeln skall givas verkan även för inkomsttagare över 10 000 kronorsstrecket innebär en betydande begränsning av besvärsrätten i förhållande till utredningens förslag.

Länsstyrelsen i Malmöhus län ifrågasätter huruvida den differentiering av summa revisibilis, som utredningen föreslagit, fyller något praktiskt ändamål.

Länsstyrelsen vill erinra om att inkomsterna för rörelseidkare, jordbrukare och andra företagare icke sällan variera avsevärt från ett år till ett annat, varför den omständigheten att taxeringen ett år varit låg icke behöver innebära att den skattskyldiges ekonomiska ställning är sådan, att skäl föreligger för en lägre summa revisibilis. Även för övriga inkomsttagare torde taxeringens storlek vara en alltför schablonmässig grund för bedömande av vederbörandes ekonomiska ställning. Med hänsyn till det anförda och då en öppen beloppsspärr torde vara att föredraga framför en intressebedömning in casu vill länsstyrelsen för sin del förordna, att summa revisibilis utan undantag bestämmes till ett lägsta tvistebelopp av 1 500 kronor. Detta belopp synes tillräckligt för att avsevärt minska Regeringsrättens arbetsbörd. Med ledning av uppgifterna i betänkandet skulle man sålunda vid denna värdegräns kunna räkna med ett målbortfall av omkring 30 procent.

I ett par yttranden föreslås en uppmjukning av den av utredningen föreslagna summa revisibilis-regeln.

Länsstyrelsen i Kalmar län anför sålunda att en beloppsspärr vid 2 000 kronor skulle innebära, att ett stort antal skattskyldiga skulle förlora sin hittillsvarande rätt till fullföljd i fråga om skattebelopp av omkring 650 kronor. Detta processföremålets värde förefaller länsstyrelsen vara så pass högt, att länsstyrelsen vill ifrågasätta huruvida icke, i varje fall försöksvis, summa revisibilis kunde sättas till 1 000 kronor, varvid bortfallet av målen kan beräknas till 20 procent.

Riksförbundet Landsbygdens folk anför att den nya taxeringsföreskriften — bl. a. genom den ändrade funktion som däri tilldelas prövningsnämnden — sannolikt kan förväntas eliminera åtskilliga av de olägenheter, som motiverar införandet av en fullföljdsbegränsning. Som följd härav bör enligt förbundets uppfattning av utredningen föreslagna beloppsspärrar kunna sänkas i varje fall i viss omfattning. Motiv för en sådan sänkning utgör också den omständigheten, att införandet över huvud av beloppsspärrar är ägnat att inge principiella betänkligheter med hänsyn till skattelagstiftningens generellt sett utpräglad fiskala karaktär.

Svenska revisorssamfundet förordar att beloppsspärren sänkes till 1 000 kronor.

Även *Köpmannaförbundet* och *Sveriges hantverks- och småindustriorganisation* anser den av utredningen föreslagna beloppsspärren å 2 000 kronor alltför hög. Den bör för de skattskyldigas del sättas till 1 000 kronor åtminstone tills erfarenhet vunnits av fullföljdsbegränsning bl. a. med tanke på förekomsten av s. k. seriemål.

Den från löntagarkåll framförda kritiken mot utredningens förslag till summa revisibilis-regel för att den skulle vara alltför litet differentierad efter den skattskyldiges ekonomiska förhållanden återfinnes även i ett par yttranden, där regelns konstruktion närmare behandlats.

Regeringsrådet Quensel anför i särskilt yttrande att något hinder icke

bör anses föreligga mot att man låter en sådan summa revisibilis-bestämelse, som den utredningens förslag upptar beträffande de allra minsta inkomsttagarna, få tillämpning i mycket större omfattning. Någon rent matematisk rättvisa kan naturligtvis icke fordras, och systemet får ej göras för svårhanterligt. Det bör emellertid utformas så att även de stora inkomsttagarna och deras i allmänhet mera tidsödande mål nås av regeln att den skattskyldige ej får fullfölja talan i mål som för honom är utan avsevärd betydelse. Ledamoten ifrågasätter att man stadgar visst lågt minimum, t. ex. ett tvistebelopp av 500 kronor, under vilket fullföljd regelmässigt ej finge äga rum, och visst högt maximum, t. ex. 50 000 kronor, över vilket fullföljd vore tillåten, samt mellan dessa gränser gjorde frågan beroende av huruvida tvistebeloppet uppginge till fem procent av den i överklagade taxeringen bestämda taxerade inkomsten.

Sveriges akademikers centralorganisation anför att även om man, såsom de sakkunniga gjort, gör summa revisibilis relativ i så måtto, att vid taxeringar understigande 10 000 kronor en prövning skulle vara möjlig om det omtvistade värdet uppgår till en femtedel av den taxerade inkomsten, kan man icke helt bortse ifrån att en höjning av en taxering med 1 500 kronor eller ett vägrat avdrag å enahanda belopp för den mindre inkomsttagaren är avsevärt mycket känbarare än för de stora inkomsttagare, bolag och andra, som enligt förslaget oberoende av inkomstens storlek alltid skall äga söka fullföljdstillstånd så snart det omtvistade värdet uppgår till 2 000 kronor. Enligt organisationens mening bör det ytterligare övervägas om icke summa revisibilis bör göras relativ även »uppåt».

Även *länsstyrelsen i Västerbottens län* för fram tanken på en utbyggd differentiering av summa revisibilis.

Beträffande besvärsrätten i mål om förmögenhetstaxering ifrågasätter *länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs och Jämtlands län* en höjning av den av utredningen föreslagna beloppsspärren till 80 000 kronor. Härvid hänvisas till den ändring av skattepliktsgränsen vid förmögenhetstaxering som skett sedan utredningens betänkande avlämnats.

Regeringsrättens flesta ledamöter anför, att om en summa revisibilis av 3 000 kronor väljes för inkomsttaxeringen, kan det vara tveksamt vad som bör gälla för förmögenhetstaxeringen. Skatteskalorna är inte fullt jämförbara, och det kan även anföras, att förmögenhetsskatten så tillvida drabbar hårdare än inkomstskatten, som den dels i regel måste bäras vid sidan av denna, dels utgår även på förmögenhet som inte lämnar någon avkastning. Även med beaktande av den sistnämnda synpunkten talar emellertid, enligt ledamöternas mening, vissa skäl för någon höjning av summa revisibilis utöver vad utredningen föreslagit även vid förmögenhetstaxeringen.

Länsstyrelsen i Kalmar län ifrågasätter om icke någon jämkning nedåt även beträffande beloppsspärren för förmögenheten med hänsyn till den relativt snabba stegringen i beskattningen för förmögenheter är befogad. — Även *Riksförbundet Landsbygdens folk* uttalar sig för en sänkning av beloppsspärren vid förmögenhetstaxering.

De remissinstanser, som uttalat sig för att begränsningen av fullföljden till regeringsrätten sker genom en summa revisibilis har i allmänhet föreslagit att denna beloppsspärr kombineras med en möjlighet att lämna prejudikat- och intressedispens. En avvikande mening företrädes av regeringsrättens flesta ledamöter såtillvida som de motsätter sig att möjlighet införas att meddela intressedispens. Det övervägande flertalet remissinstanser lorde godtaga, att regeringsrätten skall kunna meddela dispens när särskilda omständigheter talar därför.

I flera remissyttranden understrykes regeringsrättens betydelse för prejudikatbildningen. *Riksskattenämnden* framhåller att möjligheten att meddela *p r e j u d i k a t d i s p e n s* kommer att bli av stor betydelse med hänsyn till att man på beskattningens område ofta har att samtidigt taga ställning till ett mycket stort antal likartade fall. I de anvisningar riksskattenämnden i olika ämnen utfärdat till ledning för taxeringsmyndigheterna är det ofta fråga om att reglera dylika massfall. Det synes därför enligt riksskattenämndens mening angeläget att när ett mål rör en fråga, i vilken riksskattenämnden utfärdat anvisning, kammarrätten icke till följd av regeln om summa revisibilis kommer att bli den sista instans som prövar målet. I en dylik fråga bör prejudikatdispens därför alltid medgivas.

Även *regeringsrättens flesta ledamöter* understryker vikten av att prejudikatdispens kan meddelas. Ledamöterna förklarar sig dela utredningens mening att begreppet prejudikat har en annan valör i skatterätten än inom t. ex. privaträtten. Ej sällan är inom skatterätten förhållandena sådana, att det för en effektiv vägledning i betydelsefulla specialfrågor är otillräckligt med ett eller ett par prejudikat utan det kräves en hel serie avgöranden under något varierande förutsättningar.

Ledamöterna avstyrker emellertid helt utredningens förslag om *i n t r e s s e d i s p e n s*. Ledamöterna framhåller, att medgivande till intressedispens kan väsentligt minska den arbetsbesparande effekt, som vinnes med en summa revisibilis. I sämsta fall kan dispensen helt urholka effekten. Frågan är särskilt viktig beträffande taxeringsmål, eftersom dessa ordinärt gäller avgörandet för blott ett år, men den uppdragna tvistefrågan ofta måste väntas återkomma ett eller flera följande år. Om därför intressedispens i princip skulle medgivas på denna grund, skulle, anför ledamöterna, verkan av summa revisibilis säkerligen ej i ringa mån upphävas. Enligt ledamöternas mening synes det därför vara nödvändigt att en summa revisibilis i taxeringsmål undantagslöst anslutes till det årliga belopp, som tvisten gäller, utan hänsyn till att frågan kan äga betydelse för flera år. Ledamöterna anför att en bestämmelse av annan innebörd skulle vara utomordentligt svår-tillämpad. Härom anföres.

Ofta kan man i hithörande fall endast antaga, att tvistefrågan kommer att äga betydelse för två eller flera år framåt, men någon verklig beräkning av dess totala siffermässiga betydelse är i allmänhet inte möjlig. Det principiellt oriktiga i en intressedispens i dessa fall framträder särskilt om man bestämmer summa revisibilis till viss procentuell andel av det för året taxerade beloppet. Från en på dylikt sätt bestämd summa revisibilis kan man

uppenbarligen inte dispensera på den grund att tvistefrågan kan återkomma följande år, men då måste detsamma gälla i de högre inkomstlagen, där summa revisibilis går över från ett relativt tal till ett absolut; åtminstone i gränfallen vore det omöjligt att förfara annorlunda.

En motsatt ståndpunkt till frågan om intressedispensen utvecklas av *rikskattenämnden*, som anför att denna dispensform sannolikt kommer att bli va erforderlig i ett stort antal fall med hänsyn till att det vid taxeringsarbetet är vanligt att för en och samme skattskyldig samma spörsmål återkommer år efter år. Riksskattenämnden anför.

I dessa fall kan det — även om frågan sedd ett år för sig förefaller tämligen obetydlig — mycket ofta inträffa att densamma totalt sett är av betydligt större vikt än ett mål, vari tvisteföremålet i och för sig överstiger summa revisibilis. Det är sannolikt att dessa fall av intressedispens bli va så talrika att den tidsvinst, med vilken man i förslaget räknat såsom en konsekvens av fullföljdsbegränsningen, kommer att i icke oväsentlig mån reduceras. Det förutsättes härvid att intressedispensen icke skall begränsas endast till så kallade seriemål utan avse även enstaka mål, i vilka föreligger en fråga, som för den skattskyldige återkommer i stort sett oförändrad under flera år.

Riksräkenskapsverket anser det vara av stort värde för den enskilde, att en summa revisibilisspärre kombineras med en möjlighet att få intressedispens, om denne visar att talans prövning skulle ha synnerlig betydelse utöver det mål varom är fråga.

Utredningens förslag att regeringsrätten i vissa fall skall kunna meddela dispens med hänsyn till omständigheterna i målet lämnas utan erinran i de flesta remissyttrandena. Regeringsrättens flesta ledamöter och länsstyrelsen i Uppsala län reser dock invändningar mot förslaget i denna del. Om ändringsdispens ej införes och frågorna om fullföljdsrätt för klagandens medpart och motpart löses genom särskilda undantagsbestämmelser, bortfaller enligt *regeringsrättens flesta ledamöter* utredningens motiv för en allmänt formulerad reservregel om dispens med hänsyn till omständigheterna. Ledamöterna finner det även angeläget att undvika en så vagt formulerad dispensregel, då den inte ger den klagande någon som helst vägledning om vilka skäl som kan motivera dispens. Regeln skulle därför kunna ge anledning till ett planlöst och fruktlöst dispenssökande i stor utsträckning. Uttalanden i huvudsakligen samma riktning göres av *länsstyrelsen i Uppsala län*.

Regeringsrådet Quensel uttalar sig dock för att regeringsrätten skall ges möjlighet att, när summa revisibilis icke uppnåtts, meddela dispens när så påkallas av särskilda omständigheter. Ledamoten nämner ett par exempel på fall, där behov av en sådan dispensregel kan föreligga. I vissa situationer kan sålunda den sammanräknade nettoinkomsten och taxerade inkomsten ge en alldeles felaktig bild av tvistebeloppets ekonomiska betydelse utan att därför förslagets bestämmelse om intressedispens kan träda i funktion, såsom t. ex. där den skattskyldige är svårt skuldsatt. Det kan vidare utan någon egentlig prövning vara uppenbart, att kammarrättens ut-

slag blivit felaktigt i en för den skattskyldige menlig riktning, t. ex. genom en felräkning. Gäller det således blott att med ett enkelt penndrag rätta till saken, skulle ett ovillkorligt förbud häremot verka formalistiskt och motbjudande. Möjlighet att dispensera bör enligt ledamoten även finnas, så snart det påstådda felet är av sådan beskaffenhet att, om klaganden har men icke finge rätt i målet, resningsskäl förelåge.

Regeringsrättens flesta ledamöter påpekar att behovet av en särskild domförhållningsregel vid dispensprövning uppenbarligen minskar om frekvensen av dispensmål blir låg. Ledamöterna finner dock ändamålsenligt att möjlighet öppnas för regeringsrätten att, om så finnes lämpligt, behandla dispensfrågor i sammansättning av tre ledamöter.

Utredningens förslag till föreskrifter om det processuella förfarandet i regeringsrätten tillstyrkes av bl.a. riksräkenskapsverket, flera länsstyrelser och Föreningen Sveriges taxeringsintendenter. Förslaget möter emellertid från åtskilliga håll kritik. Från rättssäkerhetssynpunkt riktas sålunda invändningar mot de föreslagna förbuden för part att i regeringsrätten ändra talan eller införa ny bevisning. Uttalanden av detta innehåll göres bl. a. från länsstyrelsehåll, av näringslivets skattedelegation, Sveriges advokatsamfund, Skånes handelskammare, Sveriges redareförening och Svenska revisorssamfundet.

Näringslivets skattedelegation utvecklar skälen till sitt avstyrkande av förslaget till bestämmelser om taleändring och ny bevisning sålunda.

De båda stadgandena ger uttryck för utredningens strävan att i förevarande hänseende åstadkomma överensstämmelse mellan processen vid de allmänna domstolarna och skatteprocessen i regeringsrätten. De allmänna processuella bestämmelserna kan emellertid icke tjäna till mönster för skatteprocessens del. Medan rättegången vid de allmänna domstolarna är muntlig och omedelbar och dessa utövar en processledande verksamhet, föres skatteprocessen skriftligt och praktiskt taget utan någon processledning. Vad den skattskyldige avser att vinna med sin talan är regelmässigt att en enligt hans mening för hög taxering blir nedsatt. Icke sällan torde det inträffa, att han under skatteprocessens gång finner, att taxeringen blivit oriktig av annan anledning än han i besvären gjort gällande.

Regeringsrättens flesta ledamöter och besvärssakkunniga reser från mera principiella synpunkter invändningar mot att man i detta sammanhang inför processregler för skattemålen del. — *Regeringsrättens flesta ledamöter* anför bl. a.

Frågan om rättegångsregler för förvaltningsdomstolarna är ett problem av stora mått, som är föremål för utredning av särskilda sakkunniga, och det är all anledning att för den mest omfattande av förvaltningsprocessens områden, skatteprocessen, ställa sig avvaktande till denna utrednings resultat. En huvudfråga vid dess behandling kommer att vara, om det över huvud taget är ändamålsenligt med detaljerade processregler på detta område eller om inte den frihet, som nu råder i fråga om förfarandets gestaltning, är en styrka. Särskilt är detta av vikt enär inom förvaltningsprocessen och ej

minst inom skatteprocessen parterna ofta föra sin talan själva utan sakkunnigt biträde.

Om åtskilligt av vad som föreslås i dessa paragrafer kan visserligen sägas, att det som föreskrives hör till god ordning och bör gälla, men å andra sidan torde i stort sett denna ordning likväl iakttagas och särskilda föreskrifter inte vara erforderliga. I andra delar åter skulle vad som föreslås innebära nyheter, vilkas tillämpning skulle ställa sig vanskligh. Särskilt är det anledning framhålla, att 16 och 17 §§ innebära viktiga nyheter, beträffande vilka med fog kan ifrågasättas behovet och värdet av en reform. Något ställningstagande till dessa spörsmål synes emellertid av nyss anförda skäl ej påkallat eller lämpligt i förevarande sammanhang.

Besvärssakkunniga anför.

Rättegångsbalken har alltsedan regeringsrättens tillkomst ansetts i tillämpliga delar gälla för förfarandet hos domstolen. Även nya RB har i princip tillämpats av regeringsrätten. I lagstiftningen har hittills den praxis vunnit hävd, att regler icke givas om förfarandet i regeringsrätten. Vill man frångå denna praxis, står man inför valet mellan två lösningar: antingen att åstadkomma en allmän reglering av förfarandet hos regeringsrätten eller att antaga regler för varje särskilt förvaltningsområde för sig. Besvärssakkunniga ha för sin del vid arbetet med en allmän besvärslagstiftning syftat till en i princip uttömmande reglering av förfarandet i regeringsrätten att gälla för alla slag av där handlagda besvärsmål. Den föreslagna författningen innehåller bestämmelser om sådana allmänna, för förvaltningsförfarandet gemensamma frågor som besvärssakkunniga sålunda avsett att lösa generellt. Med lagstiftning i dylika ämnen synes böra anstå till dess en allmän reglering kan komma till stånd. Det bör dock icke anses uteslutet att, om vid den utredning angående taxeringsprocessen i samtliga instanser, som besvärssakkunniga efterlyst, ur taxeringssynpunkt specialregler om förfarandet i regeringsrätten befinnas erforderliga, sådana införas i en ny taxeringslagstiftning.

Ett genomförande av en reglering av den art utredningen nu föreslagit kräver under alla omständigheter ställningstagande till vissa allmänna problem.

Den första frågan är i vad mån rättegångsbalken i fortsättningen skall vara tillämplig för förfarandet hos regeringsrätten i taxeringsmål. Därest intet utsäges därom i lagen, torde det ligga närmast till hands att tolka rättsläget så, att rättegångsbalken får anses satt ur kraft endast i den mån den föreslagna lagstiftningen innehåller regler, som avvika från balkens motsvarande stadganden. Besvärssakkunniga skulle, eftersom fråga är om en specialreglering, för sin del närmast vilja förorda en lösning efter denna linje, varigenom rättegångsbalken alltjämt skulle i vart fall subsidiärt äga giltighet i taxeringsmålen. Införandet av en allmän lagstiftning av den typ, som besvärssakkunniga hålla på att utarbeta, torde däremot böra utesluta fortsatt tillämpning av rättegångsbalken, eftersom en reglering av sådan art i princip bör göras fullständig.

Departementschefen

Utredningen har valt att utforma den föreslagna fullföljdsbegränsningen efter principer, som nära ansluter sig till dem, som följts vid motsvarande reglering på den allmänna processens område. Detta innebär att enligt utredningens förslag talan mot kammarrättens utslag icke får komma under

regeringsrättens prövning med mindre regeringsrätten meddelat parten tillstånd därtill. Prövningstillstånd kan meddelas endast på särskilt angivna grunder. Såsom sådana upptages dels att det för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av vikt, att talan prövas av regeringsrätten (prejudikatdispens), eller att parten visar, att talans prövning eljest skulle ha synnerlig betydelse utöver det ifrågavarande målet (intressedispens) och dels att anledning förekommer till ändring i det slut, vartill kammarrätten kommit (ändringsdispens), eller det eljest med hänsyn till omständigheterna i målet förekommer skäl för talans prövning.

De föreslagna bestämmelserna om allmän tillståndsprövning har kombinerats med en regel om summa revisibilis. Denna har givits verkan för mål, där talan i regeringsrätten endast rör storleken av en i inkomst- eller förmögenhetsuppskattningen ingående post. Om parts talan i sådana mål icke går ut på ändring i taxeringen till ett belopp, som beträffande inkomsttaxering bestämts till minst 2 000 kronor eller, när den taxerade inkomsten understiger 10 000 kronor, minst en femtedel av den taxerade inkomsten eller i fråga om förmögenhetstaxering angivits till minst 50 000 kronor, är talans prövning beroende av om prejudikat- eller intressedispens meddelas.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag, att prövningstillstånd skall erfordras i alla taxeringsmål. Om beloppsspärren inte inträder, är frågan om fullföljdstillstånd i allmänhet beroende av om det förekommer anledning till ändring i kammarrättens utslag. Är det fråga om en beloppstvist och uppnås inte beloppsgränsen, meddelas prövningstillstånd endast i prejudikatfall eller därmed jämförliga fall.

Utredningen har med sitt förslag övergivit den tidigare diskuterade metoden att begränsa fullföljden i taxeringsmål genom att åt regeringsrätten överlämna att mera fritt, bl. a. från synpunkten av målets relativa betydelse för den skattskyldige, pröva i vilken mån fullföljd talan skall upptagas av regeringsrätten.

Det stora flertalet remissinstanser har givit sin anslutning till principen att en fullföljdsbegränsning bör taga sikte på att sålla bort mål, som för den enskilde framstår såsom mindre betydelsefulla. Remissyttrandena ger även starkt stöd åt utredningens mening att begränsningarna i rätten att få talan prövad i högsta instans bör uttömmande angivas i författningstexten.

För egen del finner jag i likhet med utredningen att övervägande skäl talar emot metoden att överlåta sovringen av taxeringsmålen till ett mera fritt bedömande från regeringsrättens sida. Begränsningarna i fullföljdsrätten bör anges på sådant sätt att deras innebörd står klar för den enskilde.

Utredningens förslag att införa en allmän tillståndsprövning, alltså även i mål som inte träffas av den föreslagna beloppsspärren, står som antytts i överensstämmelse med vad som gäller högsta domstolen. I flera yttranden har emellertid framhållits, att en sådan prövning för regeringsrättens vidkommande inte skulle medföra någon vinning ur arbetssynpunkt.

Enligt min mening är den härutinnan anförda kritiken befogad. Såsom framhållits av bl. a. regeringsrättens flesta ledamöter kan ett system med dispens som ett mera allmänt villkor för fullföljd innebära en arbetsbesparing endast om dispensprövningen är väsentligt enklare och snabbare än en slutlig prövning i sak. I fråga om ändringsdispens gäller båda prövningarna detsamma, nämligen om underinstansens materiella avgörande bör ändras. En besparing kan här vinnas endast om de båda förfarandena ställer väsentligt olika krav på tid och arbete. Så är fallet i högsta domstolen, där en avslagen dispensansökan ofta besparar domstolen en arbetstyngande huvudförhandling. I regeringsrätten är däremot läget ett annat i det att såväl dispensprövningen som den handläggning, vilken följer sedan talan upptagits till prövning, innefattar en bedömning av sakläget på grundval av samma skriftliga material.

Redan utredningens egna siffror visar, att den tidsvinst som skulle kunna erhållas genom den allmänna dispensprövningen är helt obetydlig. Den framräknade tidsvinsten av 20 föredragningsdagar faller nämligen så gott som helt på det automatiska målbortfallet till följd av beloppsspärren. Härtill kommer emellertid, att utredningen vid sina beräkningar av tidsvinsten har förutsatt, att dispensfrågorna skall kunna avgöras efter en i regel endast summarisk föredragning, vid vilken varje ärende skulle ta i anspråk en genomsnittlig föredragningstid av 7,5 minuter. Från flera håll har påpekats att så snart fråga är om att vägra ändringsdispens, kravet på omsorgsfull prövning medför att någon nämnvärd begränsning av den ordinära föredragningstiden inte låter sig genomföra. Även om detta måhända är att gå något för långt, synes det sannolikt att den dubbelföredragning som skulle bli nödvändig i åtskilliga mål skulle komma att leda till att den avsedda vinsten i föredragningstid förbyttes i sin motsats.

Det bör givetvis beaktas, att dispensprövningen enligt utredningens förslag är avsedd att äga rum på särskild avdelning med tre ledamöter, medan regeringsrättsmålen eljest normalt prövas av fyra ledamöter. Härigenom kan utan tvivel en viss arbetsbesparing uppnås. Nämnas må att en allmän dispensprövning av motsvarande art infördes i högsta domstolen under de sista åren före nya rättegångsbalkens ikraftträdande, då alltså processen i denna domstol alltjämt var helt skriftlig. Avsikten var att nedbringa då förefintlig balans, innan den nya rättegångsordningen skulle börja tillämpas. Åtgärden torde ha fått åsyftad effekt. Att märka är emellertid, att målen i högsta domstolen normalt avgöres av minst fem ledamöter och att den arbetsbesparing som vanns genom att dispensföredragningen skedde på tremannaavdelning sålunda var betydligt större än den som enligt utredningens förslag skulle kunna uppnås i regeringsrätten.

Väges mot varandra den begränsade arbetsbesparing som kan uppnås genom att dispensprövningen förlägges till en avdelning med tre ledamöter och den ökning av föredragningstiden som enligt vad nyss nämnts är att befara, synes man böra draga den slutsatsen att någon nämnvärd samlad vinst i tid och arbete inte är att påräkna, om en allmän dispensprövning

införes. Jag anser mig därför inte kunna förorda utredningens förslag i denna del.

I motsats till förslaget om en allmän dispensprövning har utredningens förslag om en *summa revisibilis* i taxeringsmål i princip vunnit avslutning i de allra flesta yttrandena. Därvid har man på många håll givit uttryck åt den åsikten, att en fullföljdsbegränsning av denna art bör genomföras.

Såsom torde framgå av det förut sagda har jag kommit till den uppfattningen, att en beloppsspärr i dagens läge är den enda kvarstående möjligheten att åstadkomma en någorlunda effektiv begränsning av måltillströmningen till regeringsrätten och därmed ett snabbare avgörande av taxeringsmålen.

Vid de diskussioner, som föregick den nu aktuella utredningen, framhölls att motsvarande spärregel vid fullföljd till högsta domstolen gjorde fullföljdsrätten beroende av en absolut beloppsspärr och icke medgav hänsynstagande till den enskildes ekonomiska förhållanden. En följd härav menade man skulle bli att beloppsspärren antingen fick sättas högre än som i många fall framstod som skäligt eller ock fick sättas så lågt att någon verkligt arbetsbesparande effekt knappast skulle åstadkommas. Utredningen har emellertid i sitt förslag anvisat en utväg att undgå dessa olägenheter. För inkomsttagare med en taxerad inkomst understigande 10 000 kronor har utredningen nämligen icke låtit den fixa beloppsgränsen vid 2 000 kronor bli avgörande, utan fullföljdsrätten skall enligt förslaget i stället bero av förhållandet mellan det tvistiga beloppet och den skattskyldiges taxerade inkomst. Uppgår tvistebeloppet i dessa fall till en femtedel av den taxerade inkomsten, skall enligt utredningsförslaget fullföljdsrätt föreligga. Beloppsspärren skall alltså variera alltefter den ekonomiska betydelse, som målet kan anses ha för den skattskyldige.

Mot konstruktionen av regeln kan måhända invändas, att den tager hänsyn blott till en faktor av flera, som tillhopa bestämmer den skattskyldiges ekonomiska intresse i målet, nämligen enbart till hans taxerade inkomst. Det saknas t. ex. möjlighet att beakta en skattskyldigs större eller mindre försörjningsbörd. Det är å andra sidan tydligt, att regeln måste verka schablonmässigt om den inte skall bli alltför invecklad och svårtillämpad. En gräns bestämd i relation till den taxerade inkomsten torde i vart fall på ett någorlunda tillfredsställande sätt tillgodose önskemålet att beloppsspärren inte skall huvudsakligen drabba de lägre inkomsttagarna. I det stora flertalet fall torde dessutom relationen mellan det tvistiga beloppet och den taxerade inkomsten vara en god mätare på det faktiska intresse den skattskyldige har i målet. Frågan blir då endast vilket relationstal som bör väljas och vilken räckvidd som den variabla gränsen bör ha.

I denna fråga har i remissyttrandena olika meningar kommit till uttryck. Några remissinstanser föreslår en skärpning av utredningens regler för att därmed nå en bättre fullföljdsbegränsande effekt. Till dessa hör bl. a. rege-

ringsrättens flesta ledamöter, vilka förordat att den fasta beloppsgränsen höjes till 3 000 kronor samt att relationstalet bestämmes till en fjärdedel. För skattskyldiga med en taxerad inkomst understigande 12 000 kronor skall målet alltså avse ändring i taxeringen till ett belopp motsvarande minst en fjärdedel av inkomsten för att prövning skall äga rum. Liknande yrkanden har framställts även från andra håll. Från icke få remissinstanser har i motsats härtill begärts, att utredningens förslag till summa revisibilisregel skall mildras. Till dessa meningsyttringar ansluter sig krav, bl. a. från löntagarhåll, på en större differentiering av regeln så att den relativa gränsen tillämpas icke enbart för de mindre inkomsttagarna. Ett förslag i denna riktning har även framlagts av en ledamot av regeringsrätten. Enligt detta förslag skulle fullföljd tillåtas om tvistebeloppet uppgår till minst 500 kronor och därtill motsvarar minst fem procent av den taxerade inkomsten. Om det inkomstbelopp som tvisten gäller överstiger en viss gräns, förslagsvis bestämd vid 50 000 kronor, skulle fullföljd dock alltid kunna äga rum oavsett tvistebeloppets förhållande till den taxerade inkomsten.

Enligt min uppfattning talar starka skäl för att i anslutning till dessa förslag låta den relativa beloppsspärren få ett vidare tillämpningsområde och att icke kräva att så stor del av den taxerade inkomsten som utredningen fänkt sig skall vara tvistig. Men man synes härvidlag inte böra gå alltför långt. Det måste å ena sidan tillses att fullföljdsbegränsningen blir någorlunda effektiv. Å andra sidan bör den relativa beloppsspärren inte få ett så vidsträckt tillämpningsområde, att absolut sett betydande belopp avskäres från prövning i regeringsrätten, medan tvister om bagatellbelopp tillåtes gå upp i högsta instans.

I enlighet med dessa överväganden har jag funnit mig böra förorda en regel om summa revisibilis av den innebörden, att mål som rör mindre belopp än tio procent av den skattskyldiges inkomst avskäres från fullföljd. Dock skall prövning ske, om det tvistiga beloppet uppgår till eller överstiger 5 000 kronor. Å andra sidan skall mål, i vilka tvisten rör lägre belopp än 500 kronor, vara avskurna från fullföljd. Det sagda innebär, att den relativa beloppsgränsen får betydelse för taxerade inkomster upp till 50 000 kronor.

Vad beträffar förmögenhetstaxering finner jag utredningens förslag att låta fullföljdsrätten bero av en fast värdegräns vid 50 000 kronor erbjuda en lämplig lösning.

Summa revisibilis bör — i principiell överensstämmelse med vad som gäller vid fullföljd av talan i högsta domstolen — vara anknuten till vad parten tappat i kammarrätten. De skäl härför, som anförts av regeringsrättens flesta ledamöter och av kammarrätten, finner jag bärande.

De bedömanden som i det föregående gjorts angående utformningen av en summa revisibilisregel har närmast haft i sikte taxeringen av fysiska personer. Förhållandena kan delvis vara annorlunda, när fråga är om beskattningen av juridiska personer. Att tillämpa olika fullföljdsregler beroende på om den skattskyldige är fysisk eller juridisk person skulle emellertid medföra onödigt invecklade regler och dessutom i vissa fall kunna leda till

mindre tilltalande resultat. Det synes därför kunna godtagas, att en fullföljdsbegränsning i enlighet med förut angivna principer får tillämpning även beträffande juridiska personer.

Övervägande skäl — bl. a. intresset av enkelhet och av likställighet mellan parterna i taxeringsmålen — synes även tala för att fullföljdsspärren bör vara densamma för såväl den skattskyldige som för hans motpart, d. v. s. taxeringsintendenten eller vederbörande kommun. Den mätare på intresset av fullföljd som valts för den skattskyldiges del, nämligen tvistebeloppets storlek och dess förhållande till hans taxerade inkomst, bör sålunda vara utslagsgivande även för det allmännas representanter.

Liksom fallet är beträffande högsta domstolen bör den avsedda beloppsspärren inte vara ovillkorlig, utan regeringsrätten bör äga befogenhet att bevilja fullföljdstillstånd i vissa fall. Sådant tillstånd bör kunna ges i fall där det för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av vikt att talan prövas av regeringsrätten. Det kan förtjäna framhållas, att utrymmet för sådan *prejudikatdispens* torde vara något större inom skatteprocessen än på den allmänna processens område. Samma skattefråga berör nämligen ofta ett mycket stort antal skattskyldiga och kan föranleda serier av mål i de olika instanserna. Såsom framhållits av såväl utredningen som regeringsrättens flesta ledamöter bör i sådana lägen ett typfall kunna avgöras av den högsta instansen för att tjäna till vägledning vid bedömningen i lägre instanser av likartade fall. Icke sällan kräver intresset av en enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning att regeringsrätten tager upp en hel serie mål, där avgörandena är ägnade att mångsidigt belysa de föreliggande spörsmålen. Såsom riksskattenämnden erinrat kan ett skäl för fullföljdstillstånd vara att talan rör fråga beträffande vilken nämnden utfärdat anvisning för taxeringsmyndigheterna. Även om utrymmet för prejudikatdispens sålunda är något större i taxeringsprocessen än inom den allmänna processen, bör man emellertid fasthålla vid att det skall röra sig om ett kvalificerat prejudikatintrasse. Detta bör komma till uttryck i författningstexten på det sätt att talans prövning skall vara av synnerlig vikt från de angivna utgångspunkterna.

Utredningen har såsom dispensgrund även upptagit det fall att parten visar, att talans prövning i annat hänseende har synnerlig betydelse utöver det mål, varom är fråga. Även i fråga om sådan dispens, s. k. *intressedispens*, gäller att talans prövning är betingad av omständigheter, som ligger utanför det föreliggande målet. Behovet av en möjlighet att medge intressedispens kan i och för sig synas vara mindre utpräglat. Regeringsrättens flesta ledamöter har, såsom framgått av det tidigare sagda, intagit en avvisande ståndpunkt till denna dispensgrund. Övriga remissinstanser har emellertid i stort sett godtagit utredningens förslag på denna punkt.

För egen del finner jag inte tillrådligt att helt utesluta möjligheten att medge dispens på ifrågavarande grund. Det kan nämligen i enstaka fall vara betydelsefullt att regeringsrätten utan hinder av summa revisibilis kan prö-

va ett mål, där avgörandet visserligen inte har särskilt intresse från prejudikatsynpunkt, men vari utgången ändock får betydande verkningar utöver det föreliggande målet. Å andra sidan ligger det i sakens natur, att den ifrågavarande dispensgrunden bör tillämpas restriktivt. En intressedispens bör sålunda t. ex. inte kunna grundas på att taxeringens fastställande i enlighet med kammarrättens utslag skulle medföra ekonomiska svårigheter för den skattskyldige. Icke heller bör intressedispens kunna beviljas av den anledningen att den aktuella taxeringsfrågan för den skattskyldige kan antagas återkomma under ett flertal år.

Utredningen har ytterligare föreslagit att prövningstillstånd skall kunna meddelas om anledning förekommer till ändring i det slut, vartill kammarrätten kommit, eller eljest med hänsyn till omständigheterna i målet skäl förekommer för talans prövning. Den föreslagna regeln har nära samband med förslaget om en allmän tillståndsprövning och är avsedd att gälla sådana mål som icke träffades av den föreslagna beloppsspärren. Då jag inte ansett mig kunna biträda förslaget om allmän dispensprövning, saknar den ifrågavarande regeln i huvudsak aktualitet. Utredningen har i detta sammanhang berört frågan om behandling av sådana situationer, där parts talan finnes böra upptagas till prövning närmast av det skälet att annan part i målet erhållit dispens. Dessa spørsmål synes dock lämpligen böra få sin lösning i annan ordning än med anlitande av dispensvägen. Jag återkommer härtill i detaljmotiveringen.

I betänkandet, liksom i vissa remissyttranden, har antytts, att en begränsning i fullföljdrätten skulle kunna inverka på arbetsförhållandena i kammarrätten. Denna domstol blir ju med en sådan ordning i viss utsträckning sista instans. Några förslag har emellertid inte framlagts på detta område. För egen del finner jag att ett ställningstagande i frågan bör kunna austå. Den av mig förordade fullföljdsbegränsningen kan i vart fall icke få några följdverkningar för kammarrättens vidkommande under budgetåret 1958/59. Huruvida densamma senare kan göra organisatoriska förändringar i kammarrätten påkallade torde böra prövas tidigast vid den nästföljande budgetbehandlingen och under hänsynstagande till de förhållanden som i övrigt då föreligger.

Inom finansdepartementet har verkställts en statistisk undersökning i syfte att ge en ungefärlig uppfattning om den verkan på regeringsrättens arbetsbörda, som kan påräknas, om en fullföljdsreglering genomföres enligt nu angivna principer. Det undersökta materialet har utgjorts av samtliga i regeringsrätten anhängiga taxeringsmål, varvid dock icke medräknats mål, som varit under kommunikation eller av annan speciell orsak icke varit tillgängliga. Undersökningen har givit till resultat att av inalles 2 934 taxeringsmål 665 mål skulle avskäras från regeringsrättens prövning. Detta skulle motsvara ett målbortfall av 23 procent av de undersökta målen. Vid undersökningen har emellertid hänsyn icke kunnat tas till förekomsten av dispens-

grundande omständigheter i de bortgallrade målen. Antalet bortfallande mål torde därför kunna antagas bli något mindre än vad här angivits. Självfallet tillkommer åtskilliga andra osäkerhetsmoment när det gäller att bedöma utfallet i praktiken av den tillämnade fullföljdsbegränsningen. Bl. a. får beaktas, att de bortfallande målen genomsnittligt torde vara mindre tidskrävande än de kvarstående. Det torde dock vara befogat att räkna med att den föreslagna fullföljdsbegränsningen på det undersökta materialet skulle medföra en inbesparing av 40—50 föredragningsdagar. Detta skulle innebära en årlig inbesparing av 35—45 föredragningsdagar, motsvarande 10 å 13 arbetsveckor för en av regeringsrättens avdelningar. Till jämförelse må nämnas, att det förslag som framlagts av regeringsrättens flesta ledamöter enligt den verkställda undersökningen skulle innebära ett målbortfall av 881 mål, motsvarande 30 procent av de undersökta målen.

Det av mig förordade alternativet innebär en icke obetydlig arbetslättning och kan sålunda anses ge ett rimligt utbyte av en reform på området. Å andra sidan bör framhållas, att det inte är anledning att ställa alltför stora förhoppningar på att reformen skall leda till att arbetsbalansen snabbt avverkas. Det kommer att förflyta avsevärd tid innan verkningarna kan visa sig. Därtill kommer, att den framtida fullföljdsfrekvensen, som tidigare framhållits, är beroende av en rad osäkra faktorer.

Utredningen har, vid sidan av fullföljdsbegränsningarna, utarbetat bestämmelser, avsedda att närmare reglera det processuella förfarandet hos regeringsrätten i taxeringsmål. Beträffande detta förslag har bl. a. regeringsrättens flesta ledamöter och besvärssakkunniga rest principiella invändningar. De skäl som därvid framlagts finner jag bärande. Besvärssakkunnigas arbete med en allmän besvärslagstiftning syftar sålunda till en i princip uttömmande reglering av förfarandet i regeringsrätten att gälla för alla slag av där handlagda besvärsmål. Det synes därför riktigast att låta med lagstiftning i dylika ämnen anstå till dess en generell reglering kan komma till stånd.

Därest någon författningsreglering av processförfarandet i regeringsrätten icke nu genomföres, synes övervägande skäl tala för att bestämmelserna om fullföljdsbegränsning får sin plats i taxeringsförordningen, där redan förut stadganden om besvär i taxeringsmål är upptagna.

Enligt utredningens förslag skall frågor om prejudikat- och intressedispens kunna prövas på avdelning med endast tre ledamöter. Ett häremot svarande förslag till ändring i regeringsformen har såsom vilande antagits av 1956 års riksdag. För genomförande av en sådan domförhetsregel erfordras dessutom en ändring i regeringsrättslagen. Jag återkommer härtill i den följande detaljmotiveringen.

I enlighet med det anförda har inom finansdepartementet utarbetats förslag till

1) *förordning om ändrad lydelse av 98 § taxeringsförordningen den 23 november 1956 (nr 623)* samt

2) lag angående tillägg till lagen den 26 maj 1909 (nr 38 s. 3) om Kungl. Maj:ts regeringsrätt.

Det är min avsikt att i det följande närmare behandla detaljspörsmålen i dessa förslag, vilka torde såsom *bilaga*¹ få fogas till detta protokoll.

VI. Detaljutformningen av författningsförslagen

98 § taxeringsförordningen

1 mom.

Detta moment motsvarar nuvarande 98 § taxeringsförordningen. Den nu gällande lydelsen av författningsrummet torde böra redaktionellt jämkas i syfte att bättre anpassa detta till de stadganden om fullföljdsbegränsning som föreslås upptagna i de följande momenten.

2 mom.

Utredningen har i princip velat begränsa beloppsspärrens tillämpning till sådana fall, då den fullföljda talan omedelbart hänför sig till en inkomst- eller avdragspost eller tillgångs- eller skuldpost som direkt påverkar den sammanräknade nettoinkomstens respektive den behållna förmögenhetens storlek.

I fråga om inkomsttaxeringen medför utredningens förslag att knyta spärrregelns verkan till viss i taxeringen ingående post av betydelse för beräkningen av den sammanräknade nettoinkomsten, att regeln skulle vara tillämplig bl. a. på frågor om avdrag för underskott å förvärvskälla. Tvister om övriga allmänna avdrag vid inkomsttaxeringen liksom om garantibelopp för fastighet skulle däremot utan begränsning kunna bringas under regeringsrättens prövning. Det framstår vidare såsom tveksamt, om regeln blir tillämplig, när den skattskyldiges inkomst i sin helhet uppskattats skönsmsäsig och sålunda någon fördelning på olika inkomst- och avdragsposter icke sker.

I det av regeringsrättens flesta ledamöter avgivna yttrandet förordas i stället den lösningen att regeln om summa revisibilis anknytes till den höjning eller sänkning av den skattskyldiges taxerade inkomst eller beskattningsbara förmögenhet som klaganden yrkat. Härigenom blir regeln direkt tillämplig i de nyss angivna fallen, vilket enligt min mening är önskvärt. Den i yttrandet föreslagna regeln synes även vara enklare och, jämväl i andra hänseenden än de nyss antydda, otvetydigare. Jag förordar därför, att regeln utformas i enlighet med detta förslag. Under regeln inbegripes självfallet talan om helt undanröjande av åsatt inkomsttaxering och om påförande av taxering i fall då sådan ej åsatts i lägre instans. — Däremot finner jag inte skäl att, såsom jämväl föreslagits i ledamöternas yttrande, införa ytterligare en spärr, anknuten till den av kammarrätten åsatta beskattningsbara inkomsten. En sådan spärr skulle komplicera reglernas tillämpning utan att något mera väsentligt synes vara att vinna därmed.

¹ Förstnämnda förslag, vilket överensstämmer med motsvarande, vid propositionen fogade förslag, har här uteslutits.

För att fullföljdsspärren skall kunna tillämpas fordras att vad parten tappat i kammarrätten enbart avser fråga om höjning eller sänkning av taxeringen. Detta innebär å ena sidan att fullföljdsbegränsningen gäller oavsett arten av det spörsmål, varav taxeringens jämkning uppåt eller nedåt beror. Summa revisibilisregeln skall sålunda tillämpas även i sådana mål, där jämkningen är avhängig av en rent juridisk bedömning, såsom kan vara fallet när talan gäller om viss i och för sig ostridig försäljningsvinst skall beskattas såsom realisationsvinst. På samma sätt är den föreslagna regeln om summa revisibilis avsedd att gälla, där talan t. ex. avser taxering vid omläggning av räkenskapsår. Å andra sidan utesluter spärregelns utformning dess tillämpning å mål, där tvisten icke gäller den taxerade inkomstens eller skattepliktiga förmögenhetens storlek, exempelvis fråga om äkta makar skall samtaxeras eller ej. Utanför regelns tillämpningsområde faller även sådana spörsmål som huruvida bestämmelserna om ortsavdrag tillämpats riktigt, om avdrag må åtnjutas för nedsatt skatteförmåga och om dödsbos befrielse från erläggande av skatt.

I överensstämmelse med motsvarande bestämmelser för processen vid de allmänna domstolarna bör, såsom regeringsrättens flesta ledamöter förordat, gälla, att de avsedda inskränkningarna i fullföljdsrätten skall inträda även i sådana fall där kammarrätten icke ingått i saklig prövning av partens talan utan avvisat densamma.

Beträffande grunderna för meddelande av prövningstillstånd må hänvisas till vad som anförts i den allmänna motiveringen. För att undvika en olämplig uppdelning av målet bör meddelat prövningstillstånd avse kammarrättens utslag i dess helhet, såvitt det är överklagat. Det visar sig nämligen ofta att de olika frågor, som en tvist kan gälla, nära sammanhänger med varandra. Men även när så inte är fallet, framstår det som angeläget att regeringsrätten i ett där provat fall så långt det är möjligt inom ramen för den fullföljda talan kan åstadkomma en riktig och rättvis taxering.

3 mom.

Skäl liknande de nyss anförda talar även för att, om skattskyldigs taxering i något hänseende kan komma under regeringsrättens prövning utan tillstånd, taxeringen skall kunna prövas i dess helhet. Detta innebär, att om klaganden i kammarrätten tappat såväl i en samtaxeringsfråga som i en beloppsfråga, även den sistnämnda skall prövas fastän motgångsvärdet understiger summa revisibilis. Vidare torde av den föreslagna regeln framgå att besvär, som avser flera samma år åsatta taxeringar, t. ex. taxering av en inkomst till statlig inkomstskatt i en kommun och till kommunal inkomstskatt i en annan, i sin helhet upptages till prövning så snart med avseende å någon av taxeringarna kravet på summa revisibilis är uppfyllt. Å andra sidan ligger det i sakens natur att en part icke genom att framställa ett uppenbart ogrundat yrkande i de lägre instanserna, t. ex. om avdrag för nedsatt skatteförmåga, bör kunna sätta fullföljdsbegränsningen ur spel. Särskilt stadgande härom torde emellertid icke vara erforderligt.

4 mom.

Den skattskyldige intar i taxeringsprocessen en fullt självständig ställning. Det har härvidlag ingen betydelse om flera skattskyldiga genom omständigheter som ligger till grund för taxeringen, t. ex. samäganderätt till en fastighet, har gemensamma intressen i den skattemässiga bedömningen. I enlighet härmed bör huvudregeln vara, att bestämmelserna om fullföljdsbegränsning — bortsett från de undantagsfall då intressedispens kan meddelas — tillämpas utan beaktande av intressegemenskap mellan olika skattskyldiga.

I ett fall, nämligen i fråga om samtaxerade makar, föreligger emellertid ofta sådant samband mellan parternas talan att deras rätt att få talan prövad i regeringsrätten bör bedömas enhetligt. Lämpligast synes vara, att båda makarnas talan skall upptagas till prövning så snart någon av makarna har fullföljdsrätt.

Beträffande andra fall av intressegemenskap skulle i och för sig skäl kunna anföras för en motsvarande behandling. Dessa skäl synes dock icke äga samma styrka som i det nyss avsedda fallet. Det bör även framhållas, att en närmare reglering av hithörande förhållanden med nödvändighet synes behöva bli tämligen komplicerad. Av dessa skäl har jag inte ansett mig kunna förorda, att ytterligare undantag göres från den förut angivna huvudprincipen.

I detta sammanhang bör emellertid uppmärksammas det fall att såväl det allmännas ombud som den skattskyldige önskar fullfölja talan över kamarrättens utslag. En strikt tillämpning av regeln om summa revisibilis skulle i enskilda fall kunna medföra att taxeringsintendenten ägde få sin talan prövad i högsta instans, medan den skattskyldige blev avskuren från fullföljdsrätt, och vice versa. En sådan konsekvens av regeln synes inte tilltalande. Därför föreslås, att om ena partens besvärstalan upptages till prövning, även motpartens besvär skall prövas oaktat hans besvärstalan icke ensam kunnat komma under regeringsrättens prövning.

Parts möjlighet att få sin talan prövad enligt bestämmelserna i detta moment bör — i analogi med vad som gäller anslutningsbesvär — bortfalla i den mån den part, vars talan ensam kunnat komma under bedömande, återkallar sin talan eller denna eljest förfaller.

5 mom.

I överensstämmelse med utredningens förslag torde de föreslagna fullföljdsreglerna böra begränsas att avse endast mål rörande inkomst- eller förmögenhetstaxering. I och för sig kunde det vara tänkbart att utsträcka desamma till exempelvis mål om ersättningsskatt och utskiftningsskatt, vilka skatter på vissa områden ersätter den statliga inkomstbeskattningen. Härigenom skulle emellertid reglerna, utan att något väsentligt skulle vinnas därmed, bli åtskilligt komplicerade.

Beträffande kupongskatten och sjömansskatten må erinras om att de till regeringsrätten fullföljda målen varit föremål för behandling i endast två underinstanser. Detta talar emot en begränsning av fullföljdsrätten i dylika

mål. Detsamma gäller mål om tillämpning av förordningen angående beräkning av statlig inkomstskatt för ackumulerad inkomst.

Bestämmelserna om fullföljdsbegränsning i 2 mom. har därför begränsats till mål om inkomst- och förmögenhetstaxering. Å andra sidan bör härav följa, att om någon för talan rörande någon annan skatt, detta icke ger klaganden möjlighet att enligt reglerna i 3 mom. få en samtidigt förd talan om inkomst- och förmögenhetstaxering prövad utan hinder av reglerna om summa revisibilis.

Ett särskilt spörsmål är om inskränkningen i fullföljdsrätten bör ha avseende på mål om eftertaxering. Dessa mål anhängiggöres först i prövningsnämnden och skulle sålunda i många fall komma att prövas av ytterligare endast en instans, därest fullföljdsrätten begränsades. Vidare läser en regel om summa revisibilis för dessa mål icke kunna utformas lika enkel som för övriga taxeringsmål. Bl. a. fick hänsyn tas till vad som förekommit i samband med den ursprungliga taxeringen. Det är även av vikt att om det gäller en serie eftertaxeringar avseende flera på varandra följande taxeringsår, de olika taxeringarna prövas gemensamt i samtliga instanser. Härtill kommer, att det i mål om eftertaxering — där fråga är om ett extraordinärt förfarande efter den vanliga besvärstidens utgång — framstår som särskilt angeläget att den skattskyldige inte betages möjligheten att få sin talan prövad i högsta instans. I enlighet härmed förordar jag, att eftertaxeringsmålen undantas från fullföljdsbegränsningen.

Från tillämpningsområdet för de fullföljdsbegränsande reglerna bör vidare undantas besvär över att taxering, med tillämpning av 105 § taxeringsförordningen, överflyttats på klaganden från annan skattskyldig. Sådan fråga upptas i regel först i kammarrätten, och dennas beslut, som sålunda oftast träffats i första instans, bör självfallet alltid kunna överklagas.

Fullföljdsbegränsningen bör icke utgöra hinder för regeringsrätten att efter besvär i vanlig ordning pröva talan om sådan oriktighet i taxeringen, som ger parten rätt att anföra extraordinära besvär enligt 100 § 1) — 5) taxeringsförordningen. Härav torde bl. a. följa, att besvär i mål som avser tillämpning av mellan Sverige och andra länder ingångna avtal till undvikande av dubbelbeskattning regelmässigt kan bringas under regeringsrättens prövning. För att regeringsrätten trots fullföljdsspärren skall kunna upptaga sådan talan till prövning bör självfallet fordras detsamma som för prövning av i särskild ordning anförda besvär, nämligen att oriktighet i taxeringen på den angivna grunden blivit konstaterad. Enbart yrkande från part om ändring i nu ifrågavarande avseende bör således icke vara tillfyllest. Vidare bör gälla, att regeringsrättens prövning i dessa fall begränsas till huruvida och i vilken utsträckning rättelse av kammarrättens utslag bör ske på ifrågavarande grund.

Enligt 100 § 6) och 7) föreligger extraordinär besvärsrätt om den skattskyldige, till följd av underlåtenhet att avgiva deklaration eller annan uppgift eller på grund av felaktighet i deklaration m. m. taxerats till väsentligt högre belopp än som svarar mot hans inkomst eller förmögenhet, eller om den skatt-

skyldige eljest kan åberopa omständighet eller bevis som bort föranleda väsentligt lägre taxering. Även beträffande dessa fall förutsättes för prövning att taxeringen i efterhand visat sig vara behäftad med fel. Oriktigheten är emellertid av annan natur än i de nyss avsedda fallen. Det är här fråga om mål, som är mera jämförbara med ordinära mål om höjning eller sänkning av taxering. För övrigt har fullföljdsbegränsningen en motsvarighet i den nyss angivna förutsättningen för extraordinär besvärsmått att den skattskyldiges taxering skall ha blivit väsentligt för hög. Det synes därför vara bäst i överensstämmelse med fullföljdsbegränsningens ändamål och de allmänna principerna för dess tillämpning att talan i dessa fall följer samma regler som besvär i allmänhet. Besvär grundade på förhållanden som avses i 100 § 6) och 7) bör således icke kunna komma under regeringsrättens prövning där kravet på summa revisibilis ej är uppfyllt.

6 mom.

Genom att fullföljdsbegränsningens inträde beror av vad parten tappat i kammarrätten kan redan kammarrätten bedöma huruvida prövningstillstånd är erforderligt för att parts talan mot utslaget skall kunna komma under regeringsrättens prövning.

I de fall där besvär över utslaget icke kan komma under regeringsrättens prövning utan tillstånd bör detta därför till parternas ledning tillkännagivas i samband med att kammarrätten meddelar fullföljdshänvisning. Därvid bör angivas de grunder, på vilka prövningstillstånd må meddelas, liksom — alltefter målets beskaffenhet — de övriga villkor, under vilka parts talan kan komma under regeringsrättens prövning. Det sist sagda syftar bl. a. på de speciella stadganden som gäller samtaxerade makars talan och talan, som fullföljes av parterna å ömse sidor.

Har kammarrätten i samband med fullföljdshänvisning meddelat underrättelse om begränsning i rätten att påkalla prövning av utslaget, bör part som anser underrättelsen oriktig kunna begära att frågan härom prövas. Detta skall ske samtidigt med att han söker ändring i utslaget och han har sålunda att iakttaga de regler som gäller beträffande talans fullföljande.

Bestämmelsen om ikraftträdandet

De nya fullföljdsreglerna synes lämpligen böra träda i kraft den 1 januari 1959. En förutsättning för deras tillämpning bör dock vara att målet i prövningsnämnden handlagts enligt bestämmelserna i nya taxeringsförordningen. Mål, som behandlats i sådan nämnd enligt äldre ordning, bör sålunda få fullföljas utan inskränkningar. Detta innebär att besvär rörande taxering, som verkställt eller bort verkställas i första instans år 1957 eller tidigare, skall undantagas från tillämpningen av fullföljdsbestämmelserna. De mål som hänför sig till 1958 års taxering blir följaktligen de första som beröres av fullföljdsinskränkningen. Dessa mål kan väntas bli aktuella för avgörande i kammarrätten tidigast mot slutet av år 1959.

Regeringsrättslagen

I det föregående har erinrats om att 1956 års riksdag såsom vilande antagit ett förslag till ändring i de domförhållningsregler för regeringsrätten som upptas i § 22 mom. 2 regeringsformen. Enligt detta stadgande i dess nu gällande lydelse kan mål i regeringsrätten prövas och avgöras av fem ledamöter, så ock av fyra, där tre är om slutet ense. Till detta stadgande skulle enligt det såsom vilande antagna förslaget läggas en föreskrift av innehåll, att i den ordning § 87 mom. 1 stadgar skulle bestämmas antalet regeringsråd som skall deltaga vid behandling av fråga, huruvida talan må komma under regeringsrättens prövning, där enligt författningarna särskilt tillstånd därtill kräves.

Om en fullföljdsbegränsning genomföres i enlighet med vad jag tillstyrkt i det föregående, synes prövningen av dispensfrågorna böra kunna äga rum å avdelning med tre ledamöter. Den härför erforderliga bestämmelsen i regeringsrättslagen torde på grundval av ett av fullföljdsutredningen upprättat förslag lämpligen böra upptagas i en ny paragraf, benämnd 1 a §.

I fullföljdsutredningens betänkande har jämväl föreslagits vissa ytterligare bestämmelser, som skulle införas i regeringsrättslagen. Förslaget bygger i denna del på ett antagande att målbalansen i regeringsrätten efter några år skulle kunna nedbringas till sådan nivå, att regeringsrätten, som nu har 16 ledamöter och arbetar på tre avdelningar, därefter skulle arbeta på två avdelningar, varvid ledamotsantalet skulle nedbringas till 13. Förslaget innebär, att permanenta bestämmelser rörande uppdelning på avdelningar m. m. skulle, baserade på denna organisation, införas i regeringsrättslagen. De nya bestämmelserna skulle ersätta lagen den 23 mars 1956 (nr 73) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal.

Av vad jag tidigare anfört framgår, att det måste bedömas såsom synnerligen tvivelaktigt om den i betänkandet gjorda beräkningen rörande möjligheterna att nedbringa målbalansen är hållbar. Det torde i dag vara ogörligt att med någon säkerhet bedöma om och när det kan bli möjligt att nedbringa antalet regeringsråd. Vid sådant förhållande kan jag inte tillstyrka, att de föreslagna bestämmelserna nu införas i regeringsrättslagen.

VII. Departementschefens hemställan

Under återopande av det anförda hemställer föredragande departementschefen, att lagrådets utlåtande över det förut omförmälda förslaget till *lag angående tillägg till lagen den 26 maj 1909 (nr 38 s. 3) om Kungl. Maj:ts regeringsrätt* måtte för det i § 87 regeringsformen omförmälda ändamålet inhämtas genom utdrag av protokollet.

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

Ur protokollet:

Åke Gustafsson

**Förslag
till
Lag
angående tillägg till lagen den 26 maj 1909 (nr 38 s. 3)
om Kungl. Maj:ts regeringsrätt**

Härigenom förordnas, att i lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt skall införas en ny paragraf, benämnd 1 a §, av nedan angiven lydelse.

1 a §.

Fråga huruvida talan må komma under regeringsrättens prövning, där enligt författningarna särskilt tillstånd därtill kräves, kan avgöras av tre regeringsråd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1959.

Utredningens förslag

till

Förordning

**med särskilda bestämmelser om fullföljd i regeringsrätten av talan
i vissa skattemål**

1 §.

Denna förordning äger tillämpning å besvär, vilka jämlikt taxeringsförordningen anföras över utslag av kammarrätten i mål rörande inkomsttaxering eller förmögenhetstaxering.

2 §.

Besvär, varom förmåles i 1 §, må ej komma under regeringsrättens prövning, med mindre regeringsrätten meddelat parten tillstånd därtill.

3 §.

Prövningstillstånd må meddelas allenast

1. om för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av vikt, att talan prövas av regeringsrätten, eller parten visar, att talans prövning eljest skulle hava synnerlig betydelse utöver det mål, varom är fråga; eller

2. om anledning förekommer till ändring i det slut, vartill kammarrätten kommit, eller eljest med hänsyn till omständigheterna i målet skäl förekomma för talans prövning.

Meddelas ej prövningstillstånd, skall kammarrättens utslag stå fast; erinran därom skall intagas i regeringsrättens beslut.

4 §.

Ej må i anledning av talan, som allenast rör inkomst- eller avdragspost av betydelse för beräkningen av skattskyldigs sammanräknade nettoinkomst eller tillgångs- eller skuldpost av betydelse för beräkningen av skattskyldigs behållna förmögenhet, prövningstillstånd enligt 3 § 2 meddelas part med mindre hans talan går ut på ändring i sådant avseende till belopp av minst,

såvitt angår taxering för ställig inkomstskatt, en femtedel av den enligt kammarrättens utslag taxerade inkomsten eller om denna överstiger tiotusen kronor, tvåtusen kronor,

såvitt angår taxering för kommunal inkomstskatt i hemortskommunen eller i annan kommun, en femtedel av den inom kommunen taxerade inkomsten eller, om denna överstiger tiotusen kronor, tvåtusen kronor, eller,

såvitt angår taxering för statlig förmögenhetsskatt, femtiotusen kronor.

Vad i första stycket sägs skall icke gälla i fråga om klagan över att taxeringen blivit oriktig i något hänseende, varom förmåles i 100 § under 1) — 5) taxeringsförordningen.

5 §.

Meddelas prövningstillstånd, gälle det utslaget i dess helhet, såvitt parten för talan däremot.

6 §.

Kammarrätten give i samband med underrättelse om talans fullföljande till känna, att talan mot kammarrättens utslag ej må komma under regeringsrättens prövning, med mindre regeringsrätten meddelat parten tillstånd härtill. Kammarrätten meddele ock innehållet i 3, 4 och 5 §§.

7 §.

I besvären skall klaganden uppgiva:

1. det utslag, mot vilket talan föres;
2. i vilken del utslaget överklagas, den ändring i utslaget som klaganden yrkar och grunderna för sin talan; samt
3. fullständig uppgift om sin postadress.

Anser klaganden, att prövningstillstånd skall meddelas enligt 3 § 1, bör han i besvären närmare ange de omständigheter han åberopar till stöd härför.

Vill klaganden åberopa bevis, som ej tidigare förebragts, skall han vid besvären foga beviset i huvudskrift eller styrkt avskrift; uppgive ock i besvären vad han vill styrka med beviset samt anledningen till att detsamma ej tidigare förebragts.

Besvären skola vara egenhändigt undertecknade av klaganden eller hans ombud.

8 §.

Vid besvären bör fogas det överklagade utslaget i huvudskrift eller styrkt avskrift.

9 §.

Uppfyller besvärsskriften ej föreskrifterna i 7 § eller är den eljest ofullständig, må klaganden föreläggas att avhjälpa bristen.

Efterkommes ej föreläggandet och är besvärsskriften med avseende å klagandens yrkande, angivandet av grunderna för besvärstalan eller i annat hänseende så bristfällig att den är otjänlig som grund för regeringsrättens prövning av målet, må besvären avvisas.

10 §.

För målets beredande skola besvären med därvid fogade handlingar delgivas klagandens motpart och föreläggande meddelas honom att inkomma med skriftligt genmäle.

11 §.

Genmälet skall, om ej klagandens yrkande medgives, innehålla yttrande rörande de anförda grunderna för besvärstalan och angivande av de omständigheter motparten vill anföra.

Vill motparten åberopa bevis, som ej tidigare förebragts, skall han vid genmälet foga beviset i huvudskrift eller styrkt avskrift; uppgive ock i genmälet vad han vill styrka med beviset samt anledningen till att detsamma ej tidigare förebragts.

Genmälet skall vara egenhändigt undertecknat av motparten eller hans ombud.

12 §.

Genmålet skall med därvid fogade handlingar delgivas klaganden.

13 §.

Finnes ytterligare skriftväxling erforderlig, äge regeringsrätten förordna därom. Regeringsrätten äge tillika meddela närmare föreskrifter om skriftväxlingen och därvid även föreskriva, i vilket avseende part skall yttra sig.

14 §.

Sedan skriftväxlingen avslutats, bestämme regeringsrätten om prövningstillstånd skall meddelas. När skäl äro därtill må frågan upptagas, ehuru skriftväxling ej ägt rum.

15 §.

I regeringsrätten må talan icke föras om inkomst- eller avdragspost, tillgångs- eller skuldpost eller annat, som icke varit föremål för eller äger samband med talan i kammarrätten.

16 §.

Part må ej i regeringsrätten till stöd för sin talan åberopa omständighet eller bevis, som ej tidigare förebragts, med mindre han gör sannolikt att han icke tidigare kunnat åberopa omständigheten eller beviset eller han eljest haft giltig ursäkt att ej göra det.

17 §.

Har besvärslaga eller genmäle icke genom partens försorg delgivits motparten, skall regeringsrätten eller i den omfattning, Kungl. Maj:t bestämmer, föredragande hos regeringsrätten föranstalta om delgivningen med motparten.

Delgivning skall, där så ske kan, verkställas genom posten. Om sådan delgivning skall vad i rättegångsbalken stadgas om delgivning av annan handling än stämning äga motsvarande tillämpning. Närmare bestämmelser om delgivning genom posten meddelas av Kungl. Maj:t.

Kan delgivning ej ske genom posten, må polismyndighet anlitas för delgivningens verkställande.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1958; dock att förordningen icke skall tillämpas i fråga om mål rörande taxering, som verkställts eller bort verkställas i första instans år 1957 eller tidigare år, med mindre målet handlagts av prövningsnämnden efter den 31 december 1957.

Utredningens förslag

till

Lag**om ändring av lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt**

Härigenom förordnas, att 1 och 6 §§ lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt skall hava följande ändrade lydelse samt att i lagen skola införas sex nya paragrafer, betecknade 1 a §, 1 b §, 1 c §, 1 d §, 1 e § och 5 a §, av nedan angivna lydelse.

1 §.

Kungl. Maj:ts regeringsrätt skall utgöras av tretton regeringsråd, av vilka en, enligt vad därom är stadgat särskilt, tjänstgör i lagrådet.

Regeringsrätten skall vara delad i två avdelningar.

1 a §.

Å envar av regeringsrättens avdelningar skall arbetet fortgå minst fyrtio veckor om året.

1 b §.

Regeringsrättens avdelningar äro lika behöriga att upptaga till regeringsrättens handläggning hörande mål och ärenden.

Arbetet skall, såvitt möjligt, jämnt fördelas mellan avdelningarna.

1 c §.

I behandling av fråga rörande tillstånd, att talan, enligt vad därom stadgas särskilt, må komma under regeringsrättens prövning, skola tre ledamöter deltaga.

1 d §.

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

1 e §.

Vad om måls handläggning i vissa fall av högsta domstolen i dess helhet finnes föreskrivet skall i tillämpliga delar gälla i fråga om regeringsrätten.

5 a §.

Förekomma skiljaktiga meningar, huruvida tillstånd som sägs i 1 c § skall meddelas, vare tillstånd beviljat, om två ledamöter äro ense därom eller i fall, då prövningstillstånd är beroende av att anledning förekommer till ändring i det slut, det överklagade utslaget innehåller, eller att eljest med hänsyn till omständigheterna i målet skäl förekomma för talans prövning, någon ledamot finner tillstånd böra meddelas.

6 §.

Förordnande att inom vederbörande departement bereda och inför regeringsrätten föredraga ärende meddelar Konungen. Konungen må ock efter regeringsrättens hörande bestämma, i vilken omfattning åtgärd, som avser allenast ärendes beredande, må vidtagas av föredragande.

Om anmälan — — — regeringsrättens hörande.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1958.

I samband med ikraftträdandet skall följande iakttagas.

1. Genom lagen upphäves lagen den 23 mars 1956 (nr 73) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal.

2. Intill den 1 oktober 1960 eller, om särskilda förhållanden föranleda därtill, den tidigare dag som Kungl. Maj:t bestämmer skall regeringsrätten utgöras av sexton regeringsråd. Därefter skall antalet regeringsråd, i den mån så till följd av inträffade ledigheter kan ske, nedbringas till tretton.

3. Så länge regeringsrätten utgöres av mer än tretton regeringsråd, må regeringsrätten vara delad i tre avdelningar.

Utredningens förslag

till

Förordning

**om ändrad lydelse av 98 § taxeringsförordningen den 23 november 1956
(nr 623)**

Häriigenom förordnas, att 98 § taxeringsförordningen den 23 november 1956 (nr 623) skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

98 §.

Den som icke åtnöjes med kammarrättens utslag i mål rörande inkomst-taxering eller förmögenhetstaxering äger hos Kungl. Maj:t söka ändring genom besvär, vilka skola vara inkomna till finansdepartementet inom två månader efter det klaganden erhållit del av kammarrättens utslag.

Angående meddelande av tillstånd till prövning av sådana besvär så ock angående rättegången är särskilt stadgat.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1958; dock att i fråga om besvär rörande taxering, som verkstälts eller bort verkställas i första instans år 1957 eller tidigare år, äldre bestämmelser fortfarande skola gälla med följande undantag:

Besvär, som anföras efter den 31 december 1957, skola beredas och handläggas enligt den nya lydelsen, såframt talan rör taxering, varom prövningsnämnd meddelat beslut efter den 31 december 1957.

Utdrag av protokollet, hållet i Kungl. Maj:ts lagråd den 9 januari 1958.

N ä r v a r a n d e:

justitieråden WALIN,
 SJÖWALL,
 HAGBERGH,
 regeringsrådet KLACKENBERG.

Enligt lagrådet den 7 januari 1958 tillhandakommet utdrag av protokoll över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 6 december 1957, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets utlåtande skulle för det i § 87 regeringsformen omförmälda ändamålet inhämtas över upprättat förslag till *lag angående tillägg till lagen den 26 maj 1909 (nr 38 s. 3) om Kungl. Maj:ts regeringsrätt.*

Förslaget, som finnes bilagt detta protokoll, hade inför lagrådet föredragits av byråchefen för lagärenden i finansdepartementet Sten Walberg.

Lagrådet yttrade:

Enligt 22 § 2 mom. regeringsformen kunna i regeringsrätten mål prövas och avgöras av fem ledamöter, så ock av fyra, där tre av dem äro om slutet ense. Det har sålunda givits en särskild regel om domförheten för det fall att antalet ledamöter nedgår till fyra. Det av 1956 års riksdag såsom vilande antagna förslaget till ändrad lydelse av samma moment innehåller ett tillägg, enligt vilket i den ordning 87 § 1 mom. stadgar skall bestämmas antalet regeringsråd som skola deltaga vid behandling av fråga, huruvida talan må komma under regeringsrättens prövning, där enligt författningarna särskilt tillstånd därtill kräves.

Nu föreliggande förslag till lag angående tillägg till regeringsrättslagen angiver allenast att fråga om prövningstillstånd *kan* avgöras av tre regeringsråd. Hinder föreligger sålunda icke att upptaga dylik fråga på avdelning med flera ledamöter. Om fyra ledamöter deltaga i handläggningen och majoritet ej vinnes för den ena eller andra meningen torde äldste ledamotens röst bli utslagsgivande. Det synes dock icke tillfredsställande att prövningstillstånd skall vid lika röstetal kunna med äldste ledamotens utslagsröst vägras, oaktat två röstat därför.

Lagrådet vill ifrågasätta, om det överhuvud är lämpligt och ändamålsenligt att antalet ledamöter som skola avgöra fråga om prövningstillstånd må väx-

la. Beträffande högsta domstolen gäller enligt rättegångsbalken, att fråga om prövningstillstånd städse skall avgöras av tre ledamöter. En motsvarande fast ordning synes vara att föredraga även för regeringsrättens del. I så fall skulle prövningstillstånd alltid meddelas, när två ledamöter röstat därför.

Ur protokollet:

Clas Amilon

*Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t
Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 10 ja-
nuari 1958.*

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, statsråden NILSSON, STRÄNG, ANDERSSON, LINDELL, LINDSTRÖM, LANGE, LINDHOLM, KLING, SKOGLUND, EDENMAN, NETZÉN, KJELLIN, JOHANSSON.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng, anmäler lagrådets den 9 januari 1958 avgivna utlåtande över ett enligt protokollet för den 6 december 1957 till lagrådet remitterat förslag till *lag angående tillägg till lagen den 26 maj 1909 (nr 38 s. 3) om Kungl. Maj:ts regeringsrätt*. Föredraganden anför följande.

Den av lagrådet förordade ändringen i det remitterade förslaget anser jag mig böra biträda.

Förslagets genomförande förutsätter, att det av 1956 års riksdag såsom vilande antagna förslaget till ändrad lydelse av § 22 mom. 2 regeringsformen blir slutgiltigt godkänt. Här torde få erinras om att 1957 års riksdag bifal- lit Kungl. Maj:ts i propositionen nr 168 till samma riksdag framlagda för- slag, att beslut över det såsom vilande antagna förslaget skulle uppskjutas till 1958 års riksdag.

I anslutning till det vid protokollet för den 6 december 1957 fogade för- laget till *förordning om ändrad lydelse av 98 § taxeringsförordningen den 23 november 1956 (nr 623)*, som upptar huvudbestämmelserna om den för- ordade fullföljdsbegränsningen i taxeringsmål, torde få nämnas att antalet under 1957 till regeringsrätten inkomna finansmål utgjort 2 324 eller ett hundratal mindre än under 1956. Under år 1957 avgjordes 2 618 sådana mål, och balansen av finansmål utgjorde vid årets utgång 5 450. Siffrorna inne- bär en ökning av antalet avgjorda finansmål med över 500 och en minsk- ning av balansen med omkring 300 sådana mål. Detta överensstämmer i stort sett med de antaganden om möjligheterna att nedbringa målbalansen som jag gjort i protokollet för den 6 december 1957. Med ledning av siffrorna för år 1957 kan sålunda antagas, att om de förordade begränsningarna i full- följsrätten inte genomföres, det skulle dröja mer än tio år innan målba- lansen kunde nedbringas till lämplig nivå. Om antalet inkomna besvär ånyo ökar, skulle det dröja ännu längre.

Under återopande av det nu anförda och under hänvisning till vad som uttalats i protokollet för den 6 december 1957 hemställer föredragande depar- tementschefen, att Kungl. Maj:t måtte genom proposition föreslå riksdagen

att antaga förut nämnda båda författningsförslag, förslaget till lag angående tillägg till lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt — med däri nu vidtagen ändring — under förutsättning att det av 1956 års riksdag såsom vilande antagna förslaget till ändrad lydelse av § 22 mom. 2 regeringsformen varder slutligen godkänt.

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

Ur protokollet:

Lennart Skoglund

Innehållsförteckning

<i>Propositionens huvudsakliga innehåll</i>	1
<i>Författningsförslag</i>	3
<i>Statsrådsprotokoll den 6 december 1957</i>	
I. Inledning	5
II. Regeringsrättens organisation och arbetsformer	7
III. Behovet av fullföljdsbegränsande åtgärder	9
IV. Olika vägar att minska måltillströmningen till regeringsrätten	17
V. Utformningen av en allmän fullföljdsbegränsning	43
VI. Detaljutformningen av författningsförslagen	79
VII. Departementschefens hemställan	85
<i>Lagrådets yttrande</i>	92
<i>Statsrådsprotokoll den 10 januari 1958</i>	94