

Nr 132

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 23 mars 1956 (nr 73) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal; given Stockholms slott den 16 mars 1962.

Under åberopande av bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed jämlikt § 87 regeringsformen föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 23 mars 1956 (nr 73) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal.

GUSTAF ADOLF

Herman Kling

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås, att den i 1956 års lag om tillfällig ökning av regeringsrådets antal angivna tidpunkten, då antalet regeringsråd — f. n. sexton — skall börja nedbringas, ändras från den 30 september 1962 till den 30 september 1965.

Förslag

till

Lag**angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 23 mars 1956 (nr 73) om
tillfällig ökning av regeringsrådets antal**

Härigenom förordnas, att 1 § lagen den 23 mars 1956 om tillfällig ökning av regeringsrådets antal¹ skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

*(Gällande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

1 §.

Kungl. Maj:ts regeringsrätt skall till och med den 30 september 1962 utgöras av sexton regeringsråd. Därefter skall antalet regeringsråd, i den mån så till följd av inträffade ledigheter kan ske, nedbringas till sju. En av regeringsrättens lagfarna ledamöter skall, enligt vad därom är särskilt stadgat, tjänstgöra i lagrådet.

Kungl. Maj:ts regeringsrätt skall till och med den 30 september 1965 utgöras av sexton regeringsråd. Därefter skall antalet regeringsråd, i den mån så till följd av inträffade ledigheter kan ske, nedbringas till sju. En av regeringsrättens lagfarna ledamöter skall, enligt vad därom är särskilt stadgat, tjänstgöra i lagrådet.

¹ Senaste lydelse av 1 § se SFS 1960:44.

Utdrag av protokollet över justitiedepartementensärenden, hållet inför Kungl. Maj:t i statsrådet å Stockholms slott den 2 mars 1962.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden NILSSON, STRÄNG, ANDERSSON, LINDSTRÖM, LINDHOLM, KLING, SKOGLUND, EDENMAN, JOHANSSON, AF GEIJERSTAM, HERMANSSON.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, fråga om *ändring i lagen om tillfällig ökning av regeringsrådets antal* samt anför därvid följande.

Regeringsrättens organisation m. m.

Kungl. Maj:ts rätt att pröva och avgöra besvär i administrativa mål skall enligt § 18 regeringsformen i den omfattning, som bestämmes i särskild lag, uppdragas minst åt sju av Kungl. Maj:t utnämnda personer, som förvaltat civil beställning samt däruti ådalagt insikt, erfarenhet och redlighet. De kallas regeringsråd och utgör Kungl. Maj:ts regeringsrätt. Minst två tredjedelar av hela antalet regeringsråd skall vara lagfarna. 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, om tre av dem är ense om slutet. Vid behandling av fråga huruvida talan må komma under regeringsrättens prövning, där enligt författningarna särskilt tillstånd härtill kräves, skall tre regeringsråd deltaga.

Om regeringsrättens organisation och verksamhet stadgas vidare i 1 § lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt, att regeringsrätten skall utgöras av sju regeringsråd, av vilka en tjänstgör i lagrådet, att regeringsrättens arbete skall fortgå minst fyrtyo veckor om året samt att de i regeringsrätten tjänstgörande ledamöterna äger sig emellan fördela tjänstgöringsskyldigheten.

Antalet regeringsråd är f. n. provisoriskt bestämt till sexton. Ökad tillströmning av mål till regeringsrätten med därav orsakad växande balans har nämligen nödvändiggjort en förstärkning av domstolen. Detta har även varit fallet under en tidigare period. Sålunda ökades genom lag den 14 juni 1928 regeringsrådets antal till elva för en tid av tre år. Härigenom och genom att vissa grupper av mål avskars från fullföljdsrätt (se härom prop.

†1 Bihang till riksdagens protokoll 1962. 1 saml. Nr 132

1946: 32 s. 4 f) bragtes balansen av oavgjorda mål åter ned till normal storlek. Under 1940-talet började balansen av oavgjorda mål åter att växa. År 1946 bestämdes för den skull, att regeringsrätten fr. o. m. den 1 oktober samma år skulle bestå av tio regeringsråd. Provisoriet, som var avsett att gälla för tre år, förlängdes år 1949 med ytterligare tre år. Då balansen av oavgjorda mål trots detta fortsatte att växa, genomfördes genom lag den 30 maj 1952 om tillfällig ökning av regeringsrådets antal en ytterligare förstärkning av regeringsrätten. Enligt lagen skulle regeringsrätten bestå av tretton regeringsråd, av vilka en skulle tjänstgöra i lagrådet. Genom lag den 3 juni 1955 bestämdes, att utökningen skulle bestå t. o. m. den 30 september 1958 eller den tidigare dag som Kungl. Maj:t bestämde. För att möjliggöra att den uppkomna stora balansen av oavgjorda taxeringsmål i regeringsrätten skulle kunna avarbetas bestämdes genom lag den 23 mars 1956 (nr 73) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal — vilken ersatte 1952 års lag — att regeringsrätten t. o. m. den 30 september 1960 eller den tidigare dag som Kungl. Maj:t bestämde skulle utgöras av sexton regeringsråd. Genom lag den 25 mars 1960 blev bestämt, att denna utökning skulle bestå t. o. m. den 30 september 1962. Därefter skall antalet regeringsråd, i den mån så till följd av inträffade ledigheter kan ske, nedbringas till sju. Enär det ansågs uteslutet, att förhållandena skulle komma att medge att antalet regeringsråd kunde nedbringas före sistnämnda dag, förnyades ej befogenheten för Kungl. Maj:t att fixera en tidigare tidpunkt. I den mån så med hänsyn till regeringsrådets antal lämpligen kan ske, skall regeringsrätten arbeta på avdelningar.

Alltsedan oktober månad 1956 arbetar regeringsrätten på tre avdelningar. Den på de tre avdelningarna fördelade föredragningstiden uppgår f. n. till sammanlagt 40 timmar per normal arbetsvecka.

Den stora balansen av oavgjorda mål i regeringsrätten har även givit anledning till att man vid 1958 års riksdag beslöt (se prop. nr 32; BevU nr 17; rskr nr 107), att fullföljd av talan i skattemål från kammarrätten till regeringsrätten skulle begränsas. Fullföljdsbegränsningen erhålles, enligt vad i 98 § taxeringsförordningen numera stadgas, 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 beloppsspärren, skall kunna meddelas, om det för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av synnerlig vikt att talan prövas av regeringsrätten (prejudikatsdispens)

eller om parten visar, att talans prövning eljest skulle ha synnerlig betydelse utöver det ifrågavarande målet (intressedispens).

Samma skäl, som nyss nämnts, har föranlett att man vid 1960 års riksdag beslöt att överföra nöjesskattmålen från regeringsrätten till kammarrätten såsom sista instans och att utvidga möjligheterna till förhandsbesked i taxeringsfrågor (se prop. nr 79; BevU nr 49; rskr nr 229). Besvär över länsstyrelses utslag i ärende rörande nöjesskatt skall, enligt nu gällande stadgande i 30 § förordningen den 21 december 1945 om nöjesskatt, föras hos kammarrätten. Kammarrättens utslag får icke överklagas. Förhandsbesked i taxeringsfråga kan numera meddelas av riksskattenämnden, därest detta finnes vara av synnerlig vikt för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning, jfr 1 § förordningen den 1 juni 1951 om rätt att av riksskattenämnden erhålla förhandsbesked i taxeringsfrågor.

Utvecklingen av regeringsrättens arbetsbörda

I fråga om förhållandena för tiden från och med år 1940 må lämnas följande uppgifter rörande antalet inkomna, avgjorda och balanserade mål. I antalet avgjorda mål inbegripes återkallade, till annan myndighet överlämnade eller eljest avförda mål.

	Under året		Vid årets utgång ba- lanserade
	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	3,467	6,091
1954	3,658	3,744	6,005
1955	3,865	3,768	6,102
1956	4,382	3,862	6,622
1957	4,622	4,754	6,490
1958	4,909	5,000	6,400
1959	4,731	4,613	6,518
1960	4,890	5,104	6,304
1961	4,583	4,315	6,573

Den ojämförligt största gruppen av mål utgöres av dem, som ankommer på finansdepartementets föredragning (i huvudsak taxeringsmål). Följande uppgifter belyser utvecklingen i fråga om finansmålen under senare år.

Kungl. Maj:ts proposition nr 132 år 1962

	Under året		Vid årets utgång ba- lanserade
	inkomna	avgjorda	
1951	1,813	1,496	4,504
1952	2,016	1,434	5,086
1953	2,454	1,959	5,581
1954	2,021	2,176	5,426
1955	2,108	2,123	5,411
1956	2,431	2,098	5,744
1957	2,324	2,618	5,450
1958	2,519	2,664	5,305
1959	2,017	2,001	5,321
1960	1,886	2,030	5,177
1961	1,828	1,653	5,352

En annan grupp av mål, som under senare år visat ökning, är den som ankommer på kommunikationsdepartementets föredragning (byggnadsmål, mål om indragning av körkort m. m.). Om dessa mål må följande uppgifter lämnas.

	Under året		Vid årets utgång ba- lanserade
	inkomna	avgjorda	
1951	392	377	117
1952	493	405	205
1953	630	615	220
1954	689	646	263
1955	856	807	312
1956	963	880	395
1957	1,285	1,226	454
1958	1,434	1,295	593
1959	1,796	1,635	754
1960	1,939	2,139	554
1961	1,783	1,696	641

För bedömning av den sannolika utvecklingen av regeringsrättens arbetsbörda är det även av intresse att taga del av förhållandena inom kammarrätten. Antalet inkomna, avgjorda och balanserade skattemål inom kammarrätten, vilka ej avser fastighetstaxering eller nöjesskatt, har under senare år varit följande.

	Under året		Vid årets utgång ba- lanserade
	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	9,922	13,874
1956	10,217	11,260	12,831
1957	8,802	11,122	10,511
1958	9,084	11,209	8,386
1959	7,627	9,020	6,993
1960	9,351	7,845	8,510
1961	9,651	8,910	9,251

Regeringsrättens yttrande

I skrivelse den 18 november 1961 hemställdes om yttrande av regeringsrättens ledamöter, huruvida behov föreläge att flytta den i lagen den 23 mars 1956 om tillfällig ökning av regeringsrådets antal f. n. angivna tidpunkten, den 30 september 1962, eller att eljest vidtaga ändring i nämnda lag. Med anledning av skrivelsen har regeringsrättens ledamöter i yttrande den 28 november 1961 anfört bl. a. följande:

Arbetsläget i regeringsrätten är alltjämt ägnat att inge bekymmer och en betydande balans föreligger, vid utgången av tredje kvartalet 1961 uppgående till 6 551 mål. Ända sedan utgången av år 1953 har balansen f. ö. legat mellan 6 000 och 7 000 mål. Eftersom finansmålen regelmässigt få stå tillbaka för övriga mål, utgöras de eftersläpande målen liksom tidigare till allra största delen av finansmål. Belysande för läget är, att av 173 under månaderna maj och juni i regeringsrätten avgjorda mål rörande inkomst- och förmögenhetsskatt drygt hälften hänförde sig till 1955 och tidigare taxeringsår, d. v. s. avgörandet i högsta instans kom först sex år eller längre tid efter avgörandet i taxeringsnämnden. Den genomsnittliga väntetiden mellan avgörandet i kammarrätten och regeringsrättens utslag i dylika mål torde utgöra mellan 2 1/2 och 3 år. Även om man tager i betraktande att viss tid måste åtgå för remissförfarande med mera, är detta mycket otillfredsställande.

Att behandlingen av finansmålen trots inrättandet av en tredje avdelning år 1956 och trots den år 1958 genomförda begränsningen i rätten att fullfölja talan i skattemål företer en sådan eftersläpning sammanhänger med att antalet inkomna mål av vissa andra kategorier ökat. Särskilt gäller detta målen angående körkort. Medan inkomna besvärsmål angående körkort år 1950 utgjorde 232, var tio år senare, alltså 1960, motsvarande tal 1 727. Då regeringsrättens ledamöter senast eller i maj 1957 — i samband med yttrande över betänkande om fullföljdsbegränsning i skattemål (SOU 1957: 3) — ifrågasatte avskiljande från regeringsrättens kompetensområde av bl. a. körkortsmål, beräknades dessa taga i anspråk 26 föredragningsdagar, alltså mellan 7 och 8 % av domstolens föredragningsstid, men numera är det mellan 19 och 20 % av föredragningsstiden som åtgår för körkortsmålen.

Den begränsning av rätt att till regeringsrätten fullfölja talan i skattemål och den överflyttning av vissa mål från regeringsrätten till kammarrätten såsom sista instans, som numera vidtagits, kunna, ändå att fulla verkningarna härav först framdeles visa sig, säkerligen icke anses tillfyllest för att förbättra arbetsläget i regeringsrätten. Alltjämt torde vad i berörda yttrande av år 1957 anförts om behovet härutinnan vara aktuellt och förtjäna nya överväganden, i främsta rummet vad angår körkortsmålen, men även beträffande löne- och pensionsmål m. m. samt straffuppskovsmål.

I detta sammanhang må ock understrykas vad av ledamöter i regeringsrätten vid granskning av f. d. justitierådet Ekbergs förslag till uppdelning av besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten (SOU 1959: 4) anförts därom, att förslagets genomförande skulle öka antalet på regeringsrättens prövning ankommande mål och att därför — oavsett vilken ståndpunkt man intager till förslaget i och för sig — det icke borde ifrågakomma att realisera det innan på andra sätt vidtagits effektiva åtgärder för minskning av tillströmningen av mål till regeringsrätten.

Under hänvisning till vad sålunda anförts framhåller regeringsrättens ledamöter att det, även om man kan motse ytterligare åtgärder för minskning av måltillströmningen, tydligen icke kan räknas med att den rådande arbetsbalansen skall kunna avhjälpas så snart att antalet regeringsråd kan börja, i mån av uppkommande ledigheter, nedbringas redan vid den härför i lagen bestämda tiden eller alltså utgången av nästkommande september. Före denna tidpunkt lärer därför böra vidtagas lagändring, så att i stället en senare tidpunkt blir bestämd. Vilken dag, som därvid bör väljas, finner regeringsrättens ledamöter vara svårare att nu beräkna. Bland annat bör ju tagas i betraktande å ena sidan att uppskovet ej må bli onödigt långt, å andra sidan att ledigheter kan uppstå av oförutsedda anledningar och att behov av årliga ändringar av bestämmelsen om möjligt bör undvikas. Vid övervägande av frågan har regeringsrättens ledamöter stannat vid att föreslå att uppskovet tillsvidare begränsas till att gälla tre år utöver den förut bestämda tiden eller alltså till utgången av september 1965.

Enligt vad i yttrandet framhålles föreligger i övrigt ej behov av ändring i lagen om tillfällig ökning av regeringsrådets antal.

I ett tillägg till yttrandet har *regeringsrådet Björne*, med vilken *regeringsråden Nevrell, Holmgren, Hjern, Walberg och Martenius* förenat sig, anfört följande:

Beträffande körkortsmålen hänvisade regeringsrättens ledamöter i sitt yttrande i maj 1957 — liksom tidigare i ett yttrande år 1954 — i första hand till möjligheten att överföra målen till allmän domstol. Om angivna utväg — för alla eller vissa körkortsmål — skulle befinnas olämplig, må framhållas att dessa måls fullföljande från länsstyrelserna till kammarrätten också förtjänar övervägas. Det kan visserligen invändas, att denna domstol huvudsakligen sysslar med skattemål, men det är ingen anledning förmoda att en utvidgning av kammarrättens kompetensområde t. ex. med ifrågavarande i allmänhet jämförelsevis enkla mål skulle vara förenad med olägenheter eller svårigheter.

Departementschefen

Under efterkrigstiden har måltillströmningen till regeringsrätten avsevärt ökat. Medan antalet inkomna mål uppgick till 3 027 år 1945, var motsvarande siffra 4 583 år 1961. För att möta denna utveckling har ett flertal åtgärder vidtagits. Regeringsrådets antal har sålunda under samma tid mer än fördubblats. Genom en reform, som trädde i kraft den 1 januari 1959, har vidare i fråga om taxeringsmål införts vissa begränsningar i rätten att få talan prövad av regeringsrätten. Vissa mål, bl. a. sådana som rör nöjes-skatt, har nyligen överförts från regeringsrätten till kammarrätten såsom sista instans. Trots dessa åtgärder har det visat sig svårt att uppnå någon varaktig förbättring av regeringsrättens arbetssituation. Vid 1961 års utgång redovisar sålunda domstolen en arbetsbalans på 6 573 mål, varav huvuddelen utgör skattemål. Även om man beaktar, att ett relativt stort antal

mål är bundna i pågående remissförfarande eller eljest beredes för föredragning i regeringsrätten, måste likväl den kvarstående arbetsbalansen betecknas som oroande.

I detta läge är det icke tänkbart att i mån av uppkommande ledigheter börja nedbringa antalet regeringsråd vid den härför i lagen bestämda tidpunkten, d. v. s. den 30 september i år. Snarare kan ifrågasättas, om icke antalet regeringsråd borde för framtiden ytterligare utökas. Häremot talar dock olika skäl. En viss förbättring av regeringsrättens arbetsituation kan väntas inträda, när verkningarna av de på senare tid genomförda fullföljdsbegränsningarna inom kort börjar att på allvar göra sig gällande. Jag vill vidare erinra om att den utredning rörande den administrativa rättsskipningens omfattning och organisation, som jag denna dag erhållit bemyndigande att tillsätta, bl. a. syftar till att åvägabringa en sådan förändring av regeringsrättens ställning, att dess prejudikatbildande funktion kommer att framstå som domstolens dominerande uppgift. Mot denna bakgrund ter det sig mindre följdriktigt att nu utöka regeringsrättens ledamotsantal, vilket skulle vara ägnat att reducera domstolens förmåga att sörja för enhet och konsekvens i rättstillämpningen. Såsom jag framhållit i utredningsdirektiven, är det ofrånkomligt att minska regeringsrättens arbetsvolym, om den angivna förändringen av domstolens ställning och funktion skall kunna uppnås. Icke heller ur denna synpunkt skulle en ytterligare förstärkning av domstolens personella resurser stå väl samman med det resultat, vartill den förestående utredningen syftar.

Med hänsyn till vad sålunda anförts vill jag, i överensstämmelse med vad regeringsrätten förordat, föreslå, att den i 1956 års lag angivna tidpunkten, då antalet regeringsråd åter skall börja nedbringas, ändras till den 30 september 1965.

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats härvid fogade förslag¹ till *lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 23 mars 1956 (nr 73) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal*.

Föredraganden hemställer, att lagrådets utlåtande över lagförslaget må för det i § 87 regeringsformen omförmälda ändamålet inhämtas genom utdrag av detta protokoll.

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:

Margit Hirén

¹ Förslaget, som är likalydande med det vid propositionen fogade lagförslaget, har här utelutits.

Utdrag av protokoll, hållet i Kungl. Maj:ts lagråd den 15 mars 1962.

N ä r v a r a n d e:

**justitierådet REGNER,
regeringsrådet JARNERUP,
justitieråden AF TROLLE,
BOMGREN.**

Enligt lagrådet den 14 mars 1962 tillhandakommet utdrag av protokoll över justitiedepartementens ärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 2 mars 1962, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets utlåtande skulle för det i § 87 regeringsformen omförmälda ändamålet inhämtas över upprättat förslag till *lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 23 mars 1956 om tillfällig ökning av regeringsrådets antal.*

Förslaget, som finnes bilagt detta protokoll, hade inför lagrådet föredragits av lagbyråchefen L. Fredlund.

Lagrådet lämnade förslaget utan erinran.

Ur protokollet:

Birgitta Liljefors

Utdrag av protokollet över justitiedepartementensärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholm slott den 16 mars 1962.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, statsråden NILSSON, STRÄNG, ANDERSSON, LINDSTRÖM
LINDHOLM, KLING, SKOGLUND, EDENMAN, JOHANSSON, AF GEIJERSTAM
HERMANSSON, HOLMQVIST.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, lagrådets den 15 mars 1962 avgivna utlåtande över det till lagrådet den 2 mars 1962 remitterade förslaget till *lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 23 mars 1956 (nr 73) om tillfällig ökning av regeringsrådets antal.*

Med förmälan att förslaget av lagrådet lämnats utan erinran hemställer föredraganden, att detsamma måtte jämlikt § 87 regeringsformen genom proposition föreläggas riksdagen till antagande.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Margit Hirén