National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

KUNGL. BIBL.
24 JAN 19
STOCKHOLM

S.O.U.
1957:3

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1957:3

Finansdepartementet

FULLFÖLJDSBEGRÄNSNING I SKATTEMÅL

FÖRSLAG AVGIVET AV

UTREDNINGEN OM FULLFÖLJDSRÄTT I SKATTEMÅL

Stockholm 1957

Statens offentliga utredningar 1957

Kronologisk förteckning

---

1. Nordiskt samarbete inom näringsforskningen. Statsrådets tryckeri, Helsingfors. 28 s. **H.**
2. JO och kommunerna. Kihlström. 80 s. **Ju.**
3. Fullföljdsbegränsning i skattemål. Idun. 146 s. **Fi.**

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. **E.** = ecklesiastikdepartementet, **Jo.** = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1957:3

Finansdepartementet

FULLFÖLJDSBEGRÄNSNING I SKATTEMÅL

Förslag avgivet av

Utredningen om fullföljdsrätt i skattemål

DUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB
STOCKHOLM 1957

Innehåll

Skrivelse till departementschefen 7

Kap. I. Utredningsdirektiven m. m. 9

Kap. II. Regeringsrättens organisation och verksamhet 12

1. Föreskrifter i regeringsformen och i regeringsrättslagen 12
2. Provisorisk lagstiftning om utökning av regeringsrådens antal 12
3. Regeringsrättens arbetsformer 13
4. Föredragandena i regeringsrätten 13

Kap. III. Regeringsrättens arbetsbelastning 15

Kap. IV. Historik 17

A. Tidigare vidtagna åtgärder för fullföljdsbegränsning m. m. 17

B. Tidigare diskuterade men ej genomförda förslag 18

Löneregleringskommittén 1904 (18), kammarrättens yttrande (18), departementschefens yttrande (18), propositionen nr 232/1928 (19), motionen I: 307/1928 (19), sammansatta stats- och första lagutskottet 1928 (19), regeringsrättens ledamöter 1930 (19), statens organisationsnämnd 1931 (20), beskattningsorganisationssakkunniga 1942 (21), 1947 års taxeringssakkunniga (22), remissinstanserna (22), mellankommunala prövningsnämnden (23), departementschefen (23).

C. Tidigare förslag angående fullföljds- eller stämpelavgift 24

Propositionen nr 232/1928 (24), motionen I: 307/1928 (24), sammansatta stats- och första lagutskottet 1928 (24), regeringsrättens ledamöter 1930 (24), statens organisationsnämnd 1931 (24), beskattningsorganisationssakkunniga 1942 (25), 1947 års taxeringssakkunniga (26)

D. Kanslirådet H. Sterners promemoria den 5/6 1952 27

E. Regeringsrådens yttranden den 5/10 1954 29

Kap. V. Utredningens undersökning av olika uppslag 30

A. Behovet av fullföljdsbegränsande åtgärder 30

B. Diskuterade utvägar 32

1. Kammarrätten såsom sista instans i taxeringsmål 32
2. Om inrättande av en särskild högsta skattedomstol 33

Statsrevisorerna 1954 33

Motion I: 115/1955 av herr Branting 34

Allmänna synpunkter beträffande specialdomstolar 34

Utredningens synpunkter 37

3. Om särskild avdelning i regeringsrätten för skattemål..... 41
4. Stämpelavgift och fullföljdsavgift..... 41
5. Vissa målkategoriers avskiljande från regeringsrätten..... 42
Nöjesskattemål..... 42
Tullmål och mål om varuskatt..... 44
Andra grupper finansmål..... 45
Uppskattningsfrågor i taxeringsmål..... 45
C. Utredningens förslag: allmän fullföljdsbegränsning i taxeringsmål..... 47
1. Fullföljdsbegränsning enligt konformitetsprincipen..... 47
2. Fullföljdsbegränsning genom prövningstillstånd..... 48
3. Fråga om öppen beloppsspärr eller icke..... 48
Regeringsrådens yttranden den 5/10 1954..... 49
Utredningens skäl för en öppen spärr..... 50
4. Beloppsspärrens storlek..... 51
5. Beloppsspärrens effekt..... 53
6. Beloppsspärrens anknytning till ändringsyrkandet..... 54

Kap. VI. Grunderna för prövningstillstånd och därmed sammanhängande frågor..... 56
1. Prejudikatdispens..... 56
2. Intressedispens..... 56
3. Ändringsdispens..... 57
4. Dispens med hänsyn till omständigheterna..... 58
5. Dispensens omfattning..... 59
6. Ledamotsantalet vid dispensprövningen..... 59

Kap. VII. Fullföljdsbegränsningens verkningar i vissa avseenden..... 61
1. Kalkyler över målbortfall m. m..... 61
2. Dispensföredragningen och dispensprövningen..... 62
3. Fullföljdsbegränsningens återverkan på kammarrätten..... 63

Kap. VIII. Specialmotivering till fullföljdsbestämmelserna..... 64
1 §. Om fullföljdsbestämmelsernas tillämpningsområde..... 64
2 §. Om prövningstillstånd..... 65
3 §. Om grunderna för prövningstillstånd..... 65
4 §. Om summa revisibilis..... 65
5 §. Om prövningstillståndets omfattning..... 68
6 §. Om kammarrättens besvärshänvisning..... 70
7 §. Om besvärens innehåll..... 70
9 §. Om komplettering av besvärsskrift..... 73
10 och 11 §§. Om genmäle..... 73
12 §. Om genmälets delgivande med motpart..... 73
13 §. Om ytterligare skriftväxling..... 74
14 §. Om meddelande av prövningstillstånd..... 74
15 §. Om fullföljdsrättens omfattning och om ändring av talan.. 74
16 §. Om ny bevisning..... 77
17 §. Om delgivning..... 77
Övergångsbestämmelser..... 79

Kap. IX. Föreslagna ändringar i regeringsrättslagen 80
A. Gällande bestämmelser 80
B. Behovet av ändringar i regeringsrättslagen 80
C. Regeringsrådens antal 81
D. Organisationsfrågor 83
1. Arbetet å dispensavdelning 83
2. Arbetet å regeringsrättsbyrån 84
E. Specialmotivering till föreslagna ändringar i regeringsrättslagen 85
1 §. Om antalet ledamöter och avdelningar i regeringsrätten 85
1 a §. Om avdelningarnas arbetstid 86
1 b §. Om avdelningarnas behörighet 86
1 e §. Om plenum 86
5 a §. Om röstning vid dispensprövning 86
Övergångsbestämmelser 87
Föreslagen ändring av 98 § (nya) taxeringsförordningen 88
Kap. X. Sammanfattning av utredningens förslag 89
Författningsutskast
Förslag till fullföljdsförordning 93
Förslag till lag om ändring i regeringsrättslagen 97
Förslag till förordning om ändrad lydelse av 98 § taxeringsförordningen 99
Bilagor:
Bilaga 1. Målfrekvens och målbalans för de olika departementen 101
Bilaga 2. Översikt över avgjorda mål tillhörande finansdepartementet 102
Bilaga 3. Resultat av provundersökning efter det föreslagna systemet 103
Bilaga 4. Förslag till besvärshänvisning för kammarrättsutslag 104
Bilaga 5—7. Exempel på utslag 105
Bilaga 8. Regeringsrådens den 5/10 1954 avgivna yttranden 111

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Finansdepartementet

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

Till sekreterare åt utredningsmännen har förordnats e. regeringsrättssekreteraren C. O. Sandström. Vid utredningens arbete har även hovrättsassessorn G. R. Borggård biträtt.

Utredningen har antagit benämningen Utredningen om fullföljdsrätt i skattemål.

För att tagas i övervägande vid fullgörande av utredningsuppdraget har till utredningen överlämnats riksdagens skrivelse den 25 maj 1955, nr 279, i anledning av väckt motion (I: 115) angående inrättande av en särskild högsta domstol i skattemål.

I samband med utarbetandet av Kungl. Maj:ts proposition nr 51/1956 med förslag till ändrad lydelse av 22 § 2 mom. regeringsformen har utredningen den 20 december 1955 till chefen för justitiedepartementet avlåtit en skrivelse i ämnet jämte ett utkast till grundlagsändringen i fråga.

Vidare har utredningen avgivit utlåtanden över dels 1955 års taxeringssakkunnigas betänkande angående ändrad taxeringsorganisation (SOU 1955: 51), dels ock 1954 års nöjesskatteutrednings betänkande angående vissa ändringar i nöjesbeskattningen (SOU 1956: 23).

Sedan uppdraget slutförts, få utredningsmännen vördsamt överlämna betänkande angående fullföljdsbegränsning i skattemål.

Stockholm den 28 december 1956.

Adolf Lundevall *Sven Strömberg*

/ C. O. Sandström

KAPITEL I

Utredningsdirektiven m. m.

I yttrande till statsrådsprotokollet den 6 maj 1955, då beslut fattades om den utredning som här redovisas, anförde dåvarande chefen för finansdepartementet, statsrådet Sköld, följande.

Jämlikt lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt skall regeringsrätten bestå av sju regeringsråd, av vilka dock en tjänstgör i lagrådet. Emellertid har under senare år regeringsrådens antal till följd av provisorisk lagstiftning varit större än det nyss angivna. Sålunda utökades antalet till tio från och med den 1 oktober 1946 och till tretton från och med den 1 oktober 1952. Sistnämnda utökning av ledamotsantalet gäller enligt lagen den 30 maj 1952, nr 317, till och med den 30 september 1955. I propositionen nr 167 till årets riksdag föreslås att antalet regeringsråd skall vara tretton till och med den 30 september 1958.

Syftet med ifrågavarande provisoriska utvidgningar av antalet ledamöter i regeringsrätten har varit att skapa förbättrade förutsättningar för att nedbringa balansen av oavgjorda mål. Dessa mål uppgick vid utgången av år 1945 — då ledamotsantalet alltså fortfarande var sju — till 2 281. Trots utökningen av ledamotsantalet har siffran för de oavgjorda målen sedan sistnämnda tidpunkt varit i stort sett oavbrutet stigande. Vid årsskiftet 1954/55 utgjorde de balanserade målen 6 005. Balansen hänför sig huvudsakligen till finansmål. De oavgjorda finansmålens antal uppgick sålunda vid det senaste årsskiftet till ej mindre än 5 426. I helt dominerande utsträckning utgöres finansmålen av taxeringsmål. Som framhålles i propositionen nr 167 är allvarliga olägenheter förknippade med den betydande eftersläpningen i fråga om finansmålens avgörande.

Till bemästrande av arbetsbalansen är även andra åtgärder än en utvidgning av antalet regeringsråd förtjänta att övervägas. I och för sig skulle en begränsning av måltillströmningen kunna åstadkommas genom en inskränkning av regeringsrättslagens förteckning över de besvärsmål, som tillhör regeringsrättens prövning. Jag får i detta sammanhang erinra om att chefen för justitiedepartementet med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 22 oktober 1954 tillkallat en sakkunnig att verkställa en systematisk översyn av nämnda förteckning i regeringsrättslagen. Denna översyn har emellertid icke betingats av strävandena att förbättra det otillfredsställande arbetsläget i regeringsrätten utan har till syfte att utan avseende härpå undersöka dels om de efter regeringsrättens instiftande nytillkomna kategorierna av mål, som är av beskaffenhet att böra prövas av regeringsrätten, också förlagts dit, och dels om den redan från början gjorda uppdelningen mellan statsrådet och regeringsrätten kan anses till alla delar riktig.

Direkt ägnade att minska tillströmningen av taxeringsmål skulle vara regler, som begränsade fullföljdsrätten. Utvägen att införa dylika har redan varit föremål för en förberedande undersökning, verkställd av kanslirådet Harry Sterner på anmodan av chefen för justitiedepartementet. Undersökningen, som redovisats

i en den 5 juni 1952 dagtecknad promemoria, har sedermera granskats av regeringsrätten, vars ledamöter den 5 oktober 1954 yttrat sig över densamma.

I promemorian har bl. a. gjorts 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 har närmare utvecklats i regeringsrättsledamöternas yttranden. I flertalet av dessa anmäles en positiv inställning till en närmare undersökning av denna möjlighet. Beträffande den närmare utformningen av eventuella regler angående prövningstillstånd har emellertid i viss mån divergerande meningar yppats.

Uppenbart är att de olika uppslag, som sålunda framkommit, måste bli ytterligare utredda och belysta till sina konsekvenser, innan det är möjligt att ta slutlig ställning till lämpligheten av de ifrågasatta åtgärderna.

Enligt min mening kan självfallet vissa erinringar riktas mot tanken att begränsa de skattskyldigas möjligheter att underställa regeringsrätten tvistiga taxeringsfrågor. Taxeringen i första instans, alltså hos taxeringsnämnderna, lider för närvarande av vissa påtagliga brister. Angående dessa brister vill jag här allenast erinra att taxeringsnämnden har mycket kort tid på sig för ett synnerligen vidlyftigt och ofta svårt granskning- och bedömningsarbete samt att detta arbete i övervägande utsträckning utföres av lekmän, vilka inte alltid har den erfarenhet av skattereglernas tillämpning som önskvärt vore. Detta har medverkat till att belastningen i andra instans, alltså prövningsnämnderna, blivit betydande. I åtskilliga fall, såsom då anledning att ifrågasätta deklarations riktighet framkommit först i samband med kontrollåtgärder vidtagna inom länsstyrelsernas taxeringssektioner, blir prövningsnämnden i själva verket mången gång första instans. Även prövningsnämnderna är alltså för närvarande mycket belastade och har även de att fullgöra sina uppgifter inom en ganska begränsad tidrymd.

Departementschefen framhöll i fortsättningen hurusom hithörande spörsmål under senare tid varit föremål för uppmärksamhet. Han pekade på det förslag till effektivare taxering, som 1950 års skattelagssakkunniga framlagt i sitt betänkande den 8 september 1954 (SOU 1954: 24), samt hänvisade till den förnyade utredning i ämnet, som anförtrotts åt 1955 års taxeringssakkunniga. Departementschefen anförde i anslutning härtill.

Spörsmålet om en begränsning av fullföljdsrätten har ett givet samband med frågan hur arbetet i första och andra instans är organiserat. Betänkligheterna mot en sådan begränsning minskar i den mån taxerings- och prövningsnämndernas arbete blir så ordnat, att ett fullgott utredningsmaterial kan läggas till grund för prövning redan på ett tidigt stadium samt nämnderna tillika får tid och utrustning i övrigt för en tillfredsställande prövning.

Departementschefen yttrade vidare.

Som redan antytts bör utredningen främst ta sikte på möjligheten att föreskriva någon form av fullföljdstillstånd som förutsättning för att taxeringsmålen skall få bringas under regeringsrättens prövning. Alternativa anordningar för att begränsa tillströmningen av taxeringsmålen bör likväl icke lämnas alldeles obeaktade. Uppmärksamhet bör bl. a. fästas vid de i promemorian och i några yttranden över densamma berörda uppslagen.

Det må tilläggas, att om under utredningsarbetets gång någon från skilda synpunkter lämplig anordning för begränsning av fullföljdsrätten beträffande taxeringsmål kan ernås hinder ej bör möta att pröva huruvida denna anordning kan göras tillämplig jämväl beträffande vissa andra finansmål än taxeringsmål.

1955 års taxeringssakkunniga har med skrivelse den 17 december 1955 till fullgörande av sitt uppdrag avlämnat ett betänkande med förslag till ändrad taxeringsorganisation, innefattande bland annat förslag till ny taxeringsförordningen. Genom proposition nr 150 har Kungl. Maj:t förelagt 1956 års riksdag förslag till bland annat taxeringsförordning, vilket förslag i väsentliga delar bygger på 1955 års taxeringssakkunnigas betänkande. Sedan propositionen behandlats av riksdagen, har ny taxeringsförordning utfärdats den 23 november 1956, nr 623.

Frågan om en begränsning av rätten att hos regeringsrätten fullfölja talan i taxeringsmål bör lämpligen ses mot bakgrund av vad som gäller angående regeringsrättens organisation och verksamhet samt utvecklingen av regeringsrättens arbetsbörda. En redogörelse härom må först lämnas.

KAPITEL II

Regeringsrättens organisation och verksamhet

1. *Föreskrifter i regeringsformen och i regeringsrättslagen*

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 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.

2. *Provisorisk lagstiftning om utökning av regeringsrådens antal*

Såsom redan nämnts i direktiven har det, med hänsyn till den under årens lopp ökade tillströmningen av mål till regeringsrätten och arbetsbalansens därav föranledda ökning, befunnits nödvändigt att 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 genom lagen den 30 maj 1952 (nr 317) ytterligare med tre ledamöter. I anledning av den i direktiven nämnda propositionen nr 167 till 1955 års riksdag bestämdes genom lag den 3 juni 1955 (nr 264) att utökningen skulle bestå till och med den 30 september 1958.

Även denna förlängning har emellertid sedermera befunnits otillräcklig. I enlighet med förslag av Kungl. Maj:t genom proposition nr 52 till 1956 års riksdag har riksdagen beslutat en provisorisk förstärkning av rege-

ringsrätten med ytterligare tre ledamöter gällande från och med den 1 oktober 1956 till och med den 30 september 1960 eller, om särskilda förhållanden därtill skulle föranleda, den tidigare dag som Kungl. Maj:t ägde bestämma. Därefter skall antalet regeringsråd åter nedbringas från sexton till sju, i den mån så kan ske till följd av inträffade ledigheter; se lag den 23 mars 1956 (nr 73) om tillfällig ökning av regeringsrådens antal. I nämnda proposition framhöll departementschefen bl. a. — med hänvisning till den förevarande utredningen om en begränsning av fullföljdsrätten i taxeringsmål — att det under alla förhållanden torde komma att förflyta ett flertal år innan eventuella regler i ämnet kunde komma att medföra någon minskning av regeringsrättens arbetsbörda.

3. *Regeringsrättens arbetsformer*

I den mån så med hänsyn till regeringsrådens antal lämpligen kan ske, skall regeringsrätten arbeta på avdelningar. Alltsedan år 1946 har regeringsrätten arbetat på två avdelningar. Sedan förra hälften av oktober 1956, då den senaste utökningen av ledamotsantalet verkställdes, arbetar regeringsrätten på tre avdelningar.

De i regeringsrätten tjänstgörande ledamöterna äger sig emellan fördela tjänstgöringsskyldigheten med iakttagande att regeringsrättens arbete skall fortgå minst fyrtio veckor om året.

Efter den år 1956 genomförda ökningen av ledamöternas antal sker föredragning på de tre avdelningarna 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 justeras då beslutade utslag. Varje ledamot har i regel ledigt för hemarbete — utom lördagar — en veckodag och dessutom ytterligare en veckodag var femte vecka.

4. *Föredragandena i regeringsrätten*

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 Konungen. 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, varjämte tullmålen sedan någon tid efter särskilt förordnande föredrages av en befattningshavare i generaltullstyrelsen och kamerala mål av en tjänsteman i

kammarkollegiet eller annan lämplig person. De till de övriga departementen hörande ärendena föredrages av därtill förordnade departementstjänstemän, mål angående tillämpning av ecklesiastik boställsordning dock av en befattningshavare hos kammarkollegiet. Undantagsvis har föredragningen fullgjorts efter särskilt förordnande av en revisionssekreterare från nedre justitierevisionen.

Skulle regeringsrättssekreterarna inom något departement till följd av målanhopning icke medhinna föredragningen av alla till föredragning beredda mål, förordnas annan tjänsteman inom eller utom departementet till extra föredragande. Behovet av sådan förstärkning växlar från tid till annan.

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.

KAPITEL III

Regeringsrättens arbetsbelastning

Den stora 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 eljest 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

För att belysa de särskilda departementens andel i målfrekvensen och målbalansen hänvisas till sammanställningen å bilaga 1. Uppgifterna där är hämtade från arbetsberättelserna för åren 1949—55.

Av denna sammanställning 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. Det är således 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. Följande uppgifter belyser utvecklingen i fråga om finansmålen under senare år.

År	Under året		Vid årets utgång balanserade
	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

Av uppställningen framgår att en förbättring såtillvida inträtt under de två senaste åren att antalet avgjorda mål kommit upp i nivå med antalet under året inkomna mål och t. o. m. något överstigit detta antal. Den vid dessa års utgång kvarstående balansen representerar något över två års avverkning med 12 i regeringsrätten arbetande ledamöter.

I nära samband med den arbetsbelastning som i regeringsrätten orsakas av finansmålen, främst taxeringsmålen, står kammarrättens arbetsbalans. Antalet inkomna, avgjorda och balanserade skattemål inom kammarrätten, vilka ej avser fastighetstaxering, har under de fem 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

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 två sista årens utgående balans.

KAPITEL IV

Historik

A. Tidigare vidtagna åtgärder för begränsning av fullföljdsrätten m. m.

Såsom framgår bl. a. av prop. nr 32/1946 har tidigare vidtagits en hel del åtgärder, vilka inneburit en begränsning av fullföljdsrätten. Sålunda förordnades genom kungörelsen den 12 december 1924 (nr 528) med föreskrifter angående fullföljd av talan i vissa besvärs- och anmärkningsmål m. m., att besvär i vissa mål om avlöningsförmåner, mål om resekostnads- och traktamentsersättning samt vissa mål om delaktighet i eller avgift till pensionsinrättning eller annan sådan anstalt eller kassa och om rätt till pension eller dylik förmån, som dittills prövats av regeringsrätten, i stället skulle fullföljas till och avgöras i kammarrätten. Vidare förordnades att dylika mål ävensom vissa på kammarrättens prövning beroende anmärkningsmål, mål om avkortning och avskrivning av allmänna medel eller av persedlar samt reskontreringsmål i allmänhet icke skulle få fullföljas från kammarrätten. Genom en annan kungörelse samma dag (nr 533) föreskrevs, att mål om familjeunderstöd åt värnpliktiga skulle, där besvär i dylika mål dittills prövats av regeringsrätten, i stället prövas av kammarrätten. Genom lag den 5 mars 1926 (nr 37) föreskrevs, att regeringsrättens obligatoriska hörande över ansökningar i fideikommissärenden skulle upphöra. Genom föreskrifter i taxeringsförfattningarna (se taxeringsförordningen den 28 september 1928 nr 379, 127 § andra stycket) borttogs fullföljdsrätten från kammarrätten beträffande huvudparten av mål rörande fastighetstaxering ävensom mål om virkestaxering. Genom en ändring den 14 juni 1928 (nr 181) i regeringsrättslagen befriades regeringsrätten från handläggning av vissa fattigvårdsmål, mål om antagande av släktnamn samt vissa underställningsmål. Genom en ändring den 24 augusti 1928 (nr 342) av förenämnda kungörelse den 24 augusti 1924 (nr 528) befriades regeringsrätten jämväl från handläggning av mål om ersättning för vissa utgifter i tjänsten m. m. Genom en ändring den 22 juni 1939 (nr 283) av regeringsrättslagen överfördes slutligen mål om anläggning, indragning eller förändring av allmänna vägar m. m. från regeringsrätten till Kungl. Maj:t i statsrådet.

B. Tidigare diskuterade men ej genomförda förslag

Redan före regeringsrättens tillkomst, nämligen i ett av *löneregleringskommittén* den 18 juni 1904 avgivet betänkande angående löneregleering för kammarrätten, väcktes förslag att göra kammarrätten till sista instans i alla beskattningsmål. Enligt kommittén borde en begränsning av instanserna kunna genomföras för sådana mål, däri, med hänsyn till målens egen beskaffenhet eller till formen för deras föregående behandling, fullt möjaktig behandling kunde beräknas föreligga redan hos kammarrätten. Denna förutsättning borde anses uppfylld i fråga om taxeringsmålen, som vid denna tid handlades av tre kammarrätten underställda instanser, nämligen bevillningsberedningen, taxeringsnämnden och prövningsnämnden.

Kammarrätten ställde sig betämt avvisande till detta förslag. Med den underordnade vikt taxeringsmyndigheterna ofta fäste vid formerna för handläggningen av beskattningsmålen vore det ingalunda sällsynt att exempelvis föreskriften om skyldighet att i vissa fall underrätta skattskyldig om en med avvikelse från hans deklaration åsatt taxering icke vunne erforderligt beaktande. Ibland inkomme också ifrågavarande mål till kammarrätten utan att vederbörande parter av taxeringsmyndigheterna erhållit nödiga anvisningar i vilket eller vilka avseenden den redan förebragta utredningen ansetts bristfällig och befunne sig följaktligen fortfarande i ett mer eller mindre outrett skick. Under sådana omständigheter kunde kammarrättens åtgärd i syfte att främja frågans rätta lösning ofta nog ej sträcka sig längre än att den i sitt utslag framhölle bristerna i den föreliggande utredningen. Att i dessa ganska talrika fall behovet av en instans över kammarrätten vore i hög grad kännbart, vore lätt att inse, och om än genom ett utvecklat kommunikationsförfarande de av nämnda missförhållande uppkommande olägenheterna skulle kunna i någon mån minskas, syntes dock, så länge icke de anmärkta bristerna i taxeringsmyndigheternas organisation blivit avhjälpta, det för rättssäkerheten medföra icke ringa våda att upphäva rätten att överklaga kammarrättens beslut i beskattningsmål.

Vederbörande *departementschef* förklarade (prop. 157/1908 s. 32), att det vid övervägande av skälen för och emot reformen syntes honom, som om de senare vore de starkare. Efter kammarrättens yttrande hade omorganisation av taxeringsmyndigheterna kommit till stånd i syfte att förenkla taxeringsförfarandet närmast genom borttagande av en av de lokala instanserna. Redan denna omständighet syntes departementschefen innebära anledning till tvekan beträffande ett förslag, som avsåge bortfallande av ytterligare en instans, helst då denna dittills utgjort slutinstans. Det finge ej heller förbises att kammarrätten alltjämt vore den första domstolsinstansen för dessa mål. Handläggningen av besvär hos prövningsnämnden vore nämligen alltför snabb och summarisk för att annat än undantagsvis medgiva en ingående prövning av besvären, vartill komme, att prövningsnämnden vore en taxeringsmyndighet, som, jämte det att den prövade anförda

besvär, tillika, oberoende av om besvär anförts eller ej, skulle obunden av en domstols former, granska och fastställa samtliga taxeringar.

I en *år 1928 avgiven proposition* (nr 232) anfördes, att inom finansdepartementet verkställts undersökning rörande möjligheten att begränsa tillströmningen av beskattningsmål till regeringsrätten, därvid olika förslag varit under övervägande. Sålunda hade undersökts möjligheten att från fullföljd avskära vissa grupper av mål, därvid gruppindelningen skulle ske efter beskattningens art eller tvisteföremålets värde. Vidare hade ifrågasatts att inskränka klagorätten till att gälla vissa delar av processen. I detta avseende hade tänkts att klagorätten möjligen skulle kunna inskränkas till att avse allenast rättsfrågor eller att förbud skulle kunna stadgas mot förebringande av ny bevisning i regeringsrätten. Det hade emellertid visat sig, att förslagen ifråga vore förenade med betydande olägenheter och departementschefen hade därför icke funnit sig kunna biträda dem.

I *motion I: 307* till 1928 års riksdag hemställdes, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag till de ytterligare åtgärder, som kunde vidtagas för ernående av en snabbare behandling av särskilt skatteärenden i regeringsrätten. Motionären ifrågasatte därvid, att vederbörande kronoombuds rätt att i regeringsrätten fullfölja talan mot kammarrättens utslag skulle göras beroende av särskilt medgivande.

Sammansatta stats- och första lagutskottet (utl. nr 4/1928) föreslog, att riksdagen skulle i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om föranstaltande av en allsidig utredning rörande regeringsrättens organisation och arbetssätt. Sedan riksdagen beslutat i enlighet härmed, uppdrogs åt regeringsrätten att låta verkställa den föreslagna utredningen, varjämte förordnades, att yttranden från regeringsrättens ledamöter skulle inhämtas angående de åtgärder, vartill utredningen kunde föranleda. I anledning härav avlämnade *Regeringsrätten* den 11 november 1930 en i ämnet verkställd utredning jämte yttrande. I detta yttrande framhölls bl. a. att näppeligen något avsevärt syntes vara att vinna genom att söka överflytta ytterligare målkategorier från regeringsrätten. En överflyttning av mål från regeringsrätten till annan myndighet torde nämligen icke böra äga rum i större utsträckning än sådant på grund av målens beskaffenhet utan större olägenhet kunde ske. Och även om, med iakttagande härav, på en eller annan punkt ytterligare någon mindre jämkning skulle kunna ifrågasättas, torde detta dock knappast vara av någon mera avsevärd betydelse för regeringsrättens arbete i det hela. Vidkommande särskilt förslaget att göra kammarrätten till sista instans i samtliga beskattningsmål hade häremot med fullt fog invänts, att kammarrätten vore den första domstolsinstans, som hade att handlägga dessa mål, samt att i följd därav vederbörande parter i regel först genom kammarrättens utslag erhölle tillfyllestgörande besked om de skäl, varpå taxeringen i överklagade delar vore grundad samt i vilka avseenden den i målet förebragta utredningen och bevisningen kunde brista.

En ändrad lagstiftning i angiven riktning skulle därför uppenbarligen förutsätta en väsentlig omläggning av hela taxeringsförfarandet. Därtill komme, att ifrågavarande mål, synnerligast med den utveckling samhällsförhållandena dåmera tagit, vore av den utomordentliga vikt såväl för det allmänna som för de enskilda, att ett avskärande av rätten till anförande av besvär hos regeringsrätten i dylika mål i större utsträckning än som redan sikett icke torde böra ifrågakomma. De begränsningar i besvärsrätten, som redan vidtagits, vore även de i viss mån att beteckna som nödfallsåtgärder, ägnade att till en viss grad rubba enhetligheten i det eljest gällande systemet för ifrågavarande måls behandling. Under det omfattande och ingående reformarbete å förevarande område, som under senare åren ägt rum, hade någon tanke på ett ytterligare fortgående på nämnda väg icke heller veterligen varit ifrågasatt.

Beträffande frågan, huruvida en del av beskattningsmålen skulle kunna avskäras från fullföljd på grund av att det belopp i penningar, tvisten gällde, understege viss gräns, framhölls i yttrandet, att, frånsett de stora oegentligheter, som, i betraktande av vårt skattesystems inre sammanhang och de därav beroende konsekvenser i skilda riktningar som av en dylik lagstiftning skulle följa, det med hänsyn bl. a. jämväl till just dessa måls natur utan vidare torde vara klart, att en sådan anordning icke utan ovillkorligt tvingande skäl borde tillgripas.

Frågan om regeringsrättens organisation och arbetssätt gjordes sedermera till föremål för ytterligare utredning genom *statens organisationsnämnd*. Organisationsnämnden framhöll i en av nämnden upprättad, den 19 oktober 1931 till Kungl. Maj:t avlämnad promemoria bl. a., att icke heller nämnden ansett sig kunna tillstyrka ytterligare åtgärder för avskärande av fullföljdsrätten till regeringsrätten eller överflyttande av avgörandet i sista hand till annan myndighet. Häremot talade redan den omständigheten att ifrågavarande utväg till vinnande av lättnad i regeringsrättens arbetsbörda tidigare vid upprepade tillfällen kommit till användning, därvid från regeringsrättens slutliga avgörande torde ha överflyttats mål och ärenden i den utsträckning, som då ansetts lämplig eller tillrådlig. Det borde därjämte beaktas, att enhetligheten i den administrativa rättsskipningen ej kunde undgå att bliva lidande på, om alltför många grupper mål avskures från prövning i den administrativa högsta domstolen och dennas arbete begränsades blott till vissa delar av det administrativa rättsområdet. En inom organisationsnämnden företagen preliminär omprövning av frågan, huruvida ytterligare grupper mål och ärenden kunde undandragas regeringsrättens slutliga avgörande, hade närmast givit vid handen, att ej mycket kunde vara att vinna på denna väg, därest ej den administrativa högsta domstolens verksamhetsområde skulle begränsas på ett sätt, som ur rättsskipningens enhetlighet syntes mindre lämpligt. Givetvis mötte ur nu anförda synpunkt mindre betänkligheter att från rätt till fullföljd av-

skilja mål, vilka framstode som mera bagatellartade, eller däri, enligt vad erfarenheten givit vid handen, ändringsfrekvensen vore jämförelsevis ringa. Särskilt gällde detta sådana mål, som nu avgjordes av en och samma centrala ämbetsmyndighet och i vilka alltså kunde förväntas en mera fast och enhetlig praxis än i de ärenden, vilka handlades av och till regeringsrätten inkomme från flera olika sidoordnade myndigheter med deras skiftande praxis. En genom organisationsnämndens försorg verkställd undersökning utvisade emellertid, att dylika mål varken vore så talrika eller eljest av sådan beskaffenhet, att de kunde antagas utöva något egentligt inflytande på det rent kvantitativa resultatet av regeringsrättens arbete.

Möjligheterna att göra kammarrätten till sista instans i beskattningsmål har senare varit föremål för undersökning av *beskattningsorganisationssakkunniga*. Dessa framhöll dock i sitt den 16 mars 1942 avgivna betänkande med förslag till ändrad organisation av kammarrätten (SOU 1942: 18 s. 102), att de tidigare angivna skälen för bibehållande av en högsta instans över kammarrätten i beskattningsmålen alltjämt ägde giltighet. Den bristfälliga organisationen av prövningsnämnderna måste fortfarande anses lägga bestämt hinder i vägen för en reform, varigenom kammarrätten gjordes till sista instans i beskattningsmålen. Emellertid planerade de sakkunniga en sådan omorganisation av prövningsnämnderna, att dessa skulle bliva i stånd att handlägga och pröva där anförda besvär med erforderlig noggrannhet och sakkunskap, varigenom antalet besvär hos kammarrätten i beskattningsmål kunde i någon mån nedbringas. Därest en sådan omorganisation av prövningsnämnderna genomfördes och ledde till åsyftat resultat, kunde frågan om kammarrättens omvandling till högsta instans i beskattningsmål komma i annat läge och bliva aktuell.

Då det visat sig, att en alltför stark belastning av regeringsrätten under ogynnsamma yttre förutsättningar kunde uppkomma, funne sig emellertid de sakkunniga böra överväga, om icke viss begränsning borde införas i avseende å rätten att hos regeringsrätten fullfölja talan över kammarrättens utslag i beskattningsmål i vidare mån än den begränsning av talerätten som redan funnes genomförd. En möjlighet till åstadkommande av dylik begränsning, som kunde göras till föremål för närmare undersökning, vore att meddela en bestämmelse av innehåll, att rätten till talan skulle vara avskuren för det fall, att de båda närmast föregående instanserna, kammarrätten och vederbörande prövningsnämnd, varit fullt ense i det slut, vartill de vid sina avgöranden kommit. Då för det dåvarande icke förelåge behov av en dylik föreskrift och då även en sådan reform torde förutsätta en effektivisering av prövningsnämnderna, hade emellertid de sakkunniga icke ansett sig böra åtminstone för det dåvarande framlägga något förslag i ämnet.

I *prop. nr 289/1942*, som föranleddes av beskattningsorganisationssakkunnigas förslag, blev frågan icke föremål för närmare diskussion.

Slutligen kan nämnas, att *1947 års taxeringssakkunniga* i sitt den 8 december 1949 avgivna betänkande med förslag till riksskattenämnd (SOU 1949: 62) ansåg sig böra överväga, huruvida åtgärder till minskande av antalet till regeringsrätten fullföljda taxeringsmål skulle vidtagas. De kom därvid till det resultatet, att det icke gärna kunde sättas i fråga att begränsa de skattskyldigas rätt att fullfölja talan till högsta instans vare sig genom införande av en på taxeringens storlek beroende spärr eller genom upptagande av fullföljdsavgift; båda dessa åtgärder skulle, var för sig eller sammanslagna, framstå såsom enbart eller i varje fall huvudsakligen betingade av omsorg för det allmännas skatteintresse. Däremot kunde det ur principiell utgångspunkt icke anses obefogat att överväga, huruvida det allmänna borde äga obegränsad rätt att, då dess talan icke vunnit bifall hos kammarrätten, tillåta fullföljd till regeringsrätten. De sakkunniga föreslog därför, att taxeringsintendent icke skulle få överklaga utslag av kammarrätten i taxeringsmål utan tillstånd av ordföranden i den ifrågasatta riksskattenämnden. De sakkunniga motiverade sitt förslag med, *att* statsverkets kostnader i anledning av dylika överklaganden icke alltid stode i rimlig proportion till storleken av de skatter, varom fråga vore, *att* det konstaterats föreligga olikheter i förekomsten av intendentsbesvär för olika län, vilka icke kunde förklaras enbart i taxeringsarbetets omfattning inom de skilda länen, varför sannolikt olika principer tillämpats i fråga om fullföljd, *att* behovet av att i vissa fall fullfölja talan mot kammarrättens utslag i riksskattenämnden kunde prövas ur mera allmänna synpunkter än som kunde förväntas hos de lokala myndigheterna samt *att* genom en sådan prövning skulle förhindras att i besvär hos Kungl. Maj:t i taxeringsmål skulle å kronans vägnar förfäktas annan mening än den nämnden omfattat i meddelade råd och anvisningar. Enligt de sakkunniga borde i likhet med vad som föreskreves exempelvis i instruktionerna för justitiekanslern och riksåklagaren talan hos Kungl. Maj:t fullföljas endast i händelse av synnerliga skäl. Såsom sådana torde böra betraktas att målet rörde fråga av större principiell räckvidd, t. ex. då det för enhetlig lagtolkning vore av intresse att erhålla uttalande av regeringsrätten, eller då kammarrättens utslag avveke från dittills tillämpad praxis. Synnerliga skäl att fullfölja talan till Kungl. Maj:t torde föreligga även i vissa andra fall, exempelvis då det gällde mera betydande skattebelopp och kammarrättens utslag syntes vara grundat på bevisprövning, vars riktighet kunde ifrågasättas eller nya skäl mot kammarrättens ståndpunkt kunde anföras. Däremot torde varsamhet böra iakttagas i fråga om fullföljd å kronans vägnar i mindre mål, även om ytterligare bevisning för riktigheten av taxeringsintendentens ståndpunkt kunde anföras. Rörde målet någon värderingsfråga, torde skäl till fullföljd få anses föreligga endast undantagsvis.

Taxeringssakkunnigas förslag angående begränsning av talerätten för taxeringsintendenterna väckte ingen större anklang hos *remissinstanserna.*

Invändningar framfördes av kammarrätten, överståthållarämbetet, femton länsstyrelser (de övriga berörde i allmänhet ej den förevarande frågan) och mellankommunala prövningsnämnden. Det framhölls därvid, *att* något missbruk av besvärsrätten från taxeringsintendenternas sida icke kunde anses föreligga, *att* antalet intendentsbesvär vore mycket obetydligt, *att* tillståndsgivandet vore ett bestyr av fiskalisk art och därför principiellt oförenligt med den objektivitet, som vore en ovillkorlig förutsättning för ordförandens i riksskattenämnden ämbetsbefattning i övrigt, *att* i princip intet borde företagas som vore ägnat att försvaga taxeringsintendenternas ställning samt *att* så mycket mindre anledning funnes att införa det föreslagna förfarandet, vilket bleve tungrott och för intendenterna tidsödande, som efter riksskattenämndens inrättande tillfälle komme att finnas för samråd med nämnden eller dess befattningshavare angående lämpligheten av att anföra besvär.

I några av de avgivna yttrandena framhölls att man i stället borde söka förhindra okynnesbesvär eller besvär i mål av mindre vikt, oavsett vem som vore klagande. *Mellankommunala prövningsnämnden* uppgav därvid som exempel på grupper av mål, för vilka besvärsrätten till regeringsrätten skulle kunna avskäras, mål som icke kunnat upptagas till prövning av kammarrätten, samt mål där klara prejudikat funnes eller där besvären berott på okunnighet om eller uppenbar misstolkning av gällande bestämmelser. Vidare ifrågasatte mellankommunala prövningsnämnden en begränsning av besvärsrätten i mål rörande uppskattning av naturaförmåner ävensom i mål avseende avdrag i förvärvskällan tjänst. Formellt skulle begränsningen därvid kunna genomföras på så sätt att kammarrätten i sina utslag angåve, att besvär hos Kungl. Maj:t finge anföras allenast efter tillstånd av riksskattenämnden.

I ett annat yttrande ifrågasattes införande av förbud mot talan i mål, där skattebeloppet understege 500 kronor.

Departementschefen (prop. nr 64/1951 s. 117) framhöll, att minskningen i regeringsrättens arbetsbörda genom den föreslagna inskränkningen i taxeringsintendentens besvärsrätt icke kunde bliva av den storleksordningen, att förslaget i belysning av de invändningar, som ur andra synpunkter syntes vara att anföra mot detsamma, tedde sig tillräckligt motiverat. Härtill komme att riksskattenämndens verksamhet kunde förutses medföra en nedgång i besvärsfrekvensen. Departementschefen avstyrkte därför förslagets genomförande men framhöll samtidigt att frågan om en begränsning av såväl de skattskyldigas som taxeringsintendenternas och kommunernas besvärsrätt till regeringsrätten syntes böra uppmärksammas och, därest så funnes påkallat, framdeles och i ett sammanhang göras till föremål för utredning.

C. Tidigare diskuterade förslag angående införande av fullföljds- eller stämpelavgift

I förenämnda *prop. nr 232/1928* framhölls, att bland de förslag till åtgärder för begränsning av tillströmningen av beskattningsmål till regeringsrätten, som varit föremål för undersökning inom finansdepartementet (jfr ovan) inginge också förslag om införande av rättegångsavgifter, såsom viss fullföljdsavgift eller stämpelavgift för rätt att fullfölja talan hos Kungl. Maj:t. Av samtliga de ifrågasatta åtgärderna torde uppslaget om införande av fullföljdsavgifter vara mest förtjänt av beaktande. Dylika avgifter förekomme i rättegångsmålen vid fullföljd till högsta domstolen, och deras uppgift i den judiciella processen vore i första hand 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 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. Och 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.

I den förut omnämnda *motionen I: 307 till 1928 års riksdag* föreslogs även införande av en avgift för rättigheten att fullfölja skattemål till regeringsrätten.

Sammansatta stats- och första lagutskottet 1928 (utl. nr 4 s. 13) 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.

Regeringsrättens ledamöter framhöll i sitt den 11 november 1930 avlämnade yttrande, att införande av fullföljdsavgifter säkerligen skulle komma att innefatta ett ganska verksamt medel för begränsning i tillströmningen av beskattningsmål till regeringsrätten och att till äventyrs förhållandena framdeles kunde komma att gestalta sig så, att, trots de olägenheter, som onekligen måste anses vara förknippade med en sådan åtgärd, frågan därom borde upptagas till förnyat övervägande.

Organisationsnämnden fann i sin förut berörda promemoria de skäl, som år 1928 anförts mot införande av fullföljdsavgift i skattemål, med hänsyn

till arten av i regeringsrätten i övrigt förekommande mål äga lika giltighet för flertalet av dessa. I stort sett rörde målen i regeringsrätten icke rättsförhållandet enskilda parter emellan; i den mån enskild person vore part i sådant mål anginge detsamma i allmänhet hans rättsliga ställning i förhållande till det allmänna, till stat eller kommun. Samma synpunkter, som gjort sig gällande i rättegångsbalkens stadgande att tilltalad, vilken i högsta domstolen förde talan i fråga om honom ådömt ansvar, vore fri från nedsättande av fullföljdsavgift och som föranlett statsmakterna att avstå från införandet av fullföljdsavgift i skattemål, gjorde sig i stort sett gällande i fråga om övriga mål av nu antydd art. Vid sådant förhållande syntes därför icke böra föreslås införandet av någon avgift vid fullföljd av mål till regeringsrätten.

Beträffande frågan om ett eventuellt införande av stämpelavgift erinrade organisationsnämnden, att enligt förordningen den 19 november 1914 angående stämpelavgiften frihet från stämpel ägde rum i åtskilliga av de mål som förekomme i regeringsrätten, däribland beskattningsmålen. Med hänsyn till den skyldighet att erlägga stämpelavgift, som i allmänhet förefunnes vid utlösen av olika myndigheters beslut i varjehanda ärenden, gjorde sig icke samma principiella betänkligheter gällande mot att ålägga enskild klagande att betala stämpelavgift vid utlösen av regeringsrättens utslag som mot att stadga skyldighet för honom att nedsätta fullföljdsavgift. Emellertid skulle ett upphävande av nu medgiven stämpelfrihet i realiteten verka som en fullföljdsavgift. En utav organisationsnämnden föranstaltad statistisk undersökning syntes giva vid handen, att en dylik åtgärd ej kunde förväntas i mera betydande omfattning minska tillströmningen av mål till regeringsrätten. De under åren 1928 och 1930 där avgjorda målen om taxering till skatt, däri beräkning kunnat göras rörande det belopp, varmed taxeringen begärts ökad eller nedsatt, hade uppgått till 2 146. Av dessa mål hade det blott varit i 403 eller alltså icke fullt en femtedel, däri detta belopp understigit 2 000 kr. Ett beläggande med stämpel av regeringsrättens utslag i skattemål skulle därför sannolikt utan att vara till verkligt gagn i det syfte, som avsåges, från fullföljd avhålla endast de minst bemedlade. Vad sålunda sagts om beskattningsmålen torde i stort sett gälla om de övriga i regeringsrätten förekommande mål, där nu stämpelfrihet åtnjötes. Organisationsnämnden hade därför ansett sig icke böra ur nu förevarande synpunkter förorda införande av stämpelavgift för regeringsrättens utslag i de fall, där frihet från sådan dittills åtnjutits.

Beskattningsorganisationssakkunniga, som undersökte möjligheterna att minska måltillströmningen till såväl regeringsrätten som kammarrätten, framhöll (SOU 1942: 18 s. 103), att, om kammarrättens eller regeringsrättens utslag skulle beläggas med stämpel, sådan avgift skulle enligt förordningen om stämpelavgiften utgå för kammarrättens utslag med 20 kr. för det första arket och med 4 kr. för vart och ett av de övriga arken samt

för regeringsrättens utslag med 40 kr. för det första arket och med 10 kr. för vart och ett av de övriga arken. Införandet av stämpelplikt måste givetvis i första hand vara beroende av om besvärsrätten hos överinstanserna kunde anses hava i avsevärd grad missbrukats. Verkställda undersökningar hade visat, att ändringsprocenten för under år 1940 avgjorda beskattningsmål (utom mål angående fastighetstaxering, taxering till skogsaccis samt taxering till värnskatt, av vilka mål fastighetstaxeringsmålen i regel icke och de övriga målen icke alls fick fullföljas till regeringsrätten) ändringsprocenten utgjort 33 i kammarrätten samt 19,6 i regeringsrätten. Enligt i Svensk Skattetidning, årgång 1937 s. 3 och 21, lämnade uppgifter utgjorde ändringsprocenten i inkomsttaxeringsmål inom kammarrätten i medeltal för vissa månader av åren 1934—1936 42,4 samt inom regeringsrätten i medeltal för åren 1933—1936 20. Anledningarna till den särskilt inom kammarrätten starka ändringsfrekvensen vore tvivelsutan flerfaldiga. En väsentlig orsak utgjorde med all säkerhet den otillfredsställande organisationen av beskattningsnämnderna jämte den alltför korta tid, som prövningsnämnderna hade till sitt förfogande för utförande av det dem åliggande arbetet, vilket allt bleve till allvarligt men för taxeringsresultatet. Men även de skattskyldiga själva vore ofta vållande till att deras taxeringar först i högre eller rent av högsta instans bleve riktiga, i det att de i stor utsträckning försummade att på ett så tidigt stadium som möjligt tillhandahålla myndigheterna den utredning eller det material, som dessa funne erforderligt för att helt eller delvis kunna bifalla de skattskyldigas yrkanden. Oavsett vilka anledningarna till den höga ändringsprocenten inom överinstanserna än kunde vara, vore den dock så betydande, att det under dåvarande förhållanden torde vara uteslutet att införa stämpelplikt beträffande vare sig kammarrättens eller regeringsrättens utslag i beskattningsmål. Möjligen kunde frågan om stämpelbeläggning av överinstansernas utslag i beskattningsmål upptagas till förnyat övervägande, sedan en företagen omorganisation av beskattningsnämnderna under några år visat sina verkningar.

I *prop. nr 289/1942* blev ej heller den nu förevarande frågan föremål för närmare behandling.

1947 års taxeringssakkunniga (SOU 1949: 62 s. 54) 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 (se ovan).

I prop. nr 64/1951 berörde *departementschefen* icke frågan om fullföljds- eller stämpelavgift.

D. Kanslirådet H. Sterners förberedande undersökning

Den utredning, som på anmodan av chefen för justitiedepartementet verkställdes av chefen för finansdepartementets regeringsrättsbyrå kanslirådet *H. Sterner* och som av denne framlades i en *promemoria den 5 juni 1952,* avsåg endast att utgöra en förberedande undersökning i ämnet och utmynnade icke i något bestämt förslag. Av intresse är de statistiska uppgifter som lämnas i olika sammanhang och som kan komplettera den förevarande utredningen.

Sterner fastslog att för det syfte som vore i fråga ingen anledning funnes att särskilt uppehålla sig vid andra målgrupper än taxeringsmålen, nöjesskattemålen och tullmålen. Övriga grupper vore för små för att ha någon nämnvärd betydelse för regeringsrättens arbetsbörda.

Beträffande *taxeringsmålen* konstaterade Sterner, att man genom den omorganisation av prövningsnämnderna, som efter förslag av beskattningsorganisationssakkunniga genomfördes år 1943, gjort allvarliga ansträngningar att förläna taxeringsmålens handläggning hos prövningsnämnden karaktär av en kontradiktatorisk process med en verklig prövning av den av parterna förebragta utredningen i varje särskilt mål. Ansträngningarna torde emellertid i stor utsträckning ha omintetgjorts genom den stora arbetsbörda, som kommit att åvila prövningsnämnderna. Kammarrättens ändringsprocent torde därför — även om den nedbragts något — fortfarande vara ganska hög. I fråga om regeringsrätten fortsatte Sterner:

> Ändringsprocenten hos regeringsrätten har icke nedbragts efter prövningsnämndernas omorganisation utan synes tvärtom ha ökat rätt betydligt. Den utgjorde under år 1950 för 1 172 undersökta egentliga taxeringsmål något över 37 (435 ändringar) och under år 1951 för 1 300 undersökta sådana mål något under 37 (475 ändringar). Det är emellertid att märka, att de höga talen för ändringsprocenten i viss utsträckning bero på utgången i mål angående krigskonjunkturskatt och påföring av skatt jämlikt övergångsbestämmelserna till uppbördsförordningen, alltså avseende tillämpning av icke permanenta bestämmelser. Sålunda gjorde regeringsrätten under år 1950 ändring i 173 av 420 avgjorda krigskonjunkturskattemål (41 %) och i 79 av 82 avgjorda mål angående påföring av skatt jämlikt övergångsbestämmelserna till uppbördsförordningen (96 %). Motsvarande siffror för 1951 äro beträffande krigskonjunkturskattemålen 177 ändringar i 424 mål (42 %) och beträffande påföring av skatt jämlikt övergångsbestämmelserna till uppbördsförordningen 80 ändringar i 100 mål (80 %). Den onormalt höga ändringsprocenten i mål angående påföring av skatt jämlikt övergångsbestämmelserna till uppbördsförordningen förklaras i sin tur av att regeringsrätten under de två sistförflutna åren i stort sett endast avgjort dylika mål rörande viss speciell fråga, däri regeringsrätten principiellt haft annan uppfattning än underinstanserna. I de vanliga taxeringsmålen utgjorde ändringsprocenten för år 1950 något över 27 (183 ändringar i 670 mål) och för år 1951 cirka 28 (218 ändringar i 776 mål).

För utrönande av möjligheten att från fullföljd till regeringsrätten avskära vissa taxeringsmål av mindre betydelse hade i Sterners utredning

undersökts antalet under åren 1950 och 1951 avgjorda mål, i vilka tvisteföremålet understigit 2 000 kr. skattepliktig inkomst, resp. beträffande omsättningsskattemål skattepliktig omsättning. Därvid hade befunnits att i 1 227 under år 1950 avgjorda taxeringsmål den angivna gränsen underskridits i 161 fall (cirka 13 %) och att i 1 373 under år 1951 avgjorda taxeringsmål samma gräns underskridits i 202 fall (något under 15 %). Därvid vore enligt Sterner att märka, att de inom parentes angivna procenttalen icke torde motsvara dessa måls betydelse för regeringsrättens arbete; sannolikt hade de dragit betydligt mindre föredragningstid per mål än de övriga.

Möjligheten att genom annan indelningsgrund urskilja vissa taxeringsmål, för vilka man skulle kunna förbjuda fullföljd till regeringsrätten, syntes enligt Sterner vara rätt begränsad:

Av de av mellankommunala prövningsnämnden i sådant syfte angivna särskilda målgrupperna synas i själva verket endast mål om uppskattning av naturaförmåner i någon mån lämpa sig för dylik särbehandling. För att komma helt i linje med förbudet mot fullföljd i fastighetstaxeringsmål rörande värderingsfrågor synas därvid även mål angående värdering av tillgångar vid förmögenhetstaxering böra hänföras till samma grupp. Därför har undersökts jämväl hur många av de under åren 1950 och 1951 avgjorda målen som rört dylika uppskattningsfrågor. Resultatet har blivit 36 av 1 227 för 1950 (3 %) och 56 av 1 373 för 1951 (4 %). Av dessa avse 26 mål för år 1950 och 39 mål för år 1951 värdering av icke börsnoterade aktier, en fråga som ofta visat sig vara å ena sidan ganska svårlöst och å andra sidan för den skattskyldige av stor ekonomisk betydelse.

Beträffande därefter *nöjesskattemålen* och *tullmålen* kunde enligt Sterner ett avskärande av fullföljdsrätten knappast tänkas utan att något annat organ sattes i regeringsrättens ställe såsom sista instans i dessa mål. Som ersättare för regeringsrätten torde därvid endast kammarrätten kunna komma i fråga. Av de ifrågavarande målgrupperna torde tullmålen vara ganska främmande för kammarrätten, varemot nöjesskattemålen låge närmare dess vanliga arbetsområde. Mot en överflyttning talade beträffande båda målgrupperna bl. a., att de hade en så liten betydelse för regeringsrättens arbetsbörda samt att även kammarrätten för tillfället hade en icke föraktlig arbetsbalans. Ändringsprocenten hade varit i nöjesskattemålen för år 1950 något över 20 (30 ändringar i 147 mål) och för år 1951 42 (53 ändringar i 126 mål) samt i tullmålen för år 1950 15 (3 ändringar av 20) och för år 1951 mellan 12 och 13 (5 ändringar av 40).

Sterner berörde i sin promemoria även frågan om införande av prövningstillstånd, i analogi med vad som nu gällde för fullföljd till högsta domstolen. Sterner anförde härom bl. a.:

Att söka göra en beräkning av den tidsvinst, som ett införande av prövningstillstånd i t. ex. skattemålen skulle medföra, är mycket svårt. Den mest optimistiska beräkningen skulle ju vara, att man på prövningsavdelningen kunde inskränka sig till en summarisk föredragning av samtliga mål för utskiljande av

de mål däri ändring skulle göras. Då skulle man vinna den tid som för varje mål motsvarar skillnaden mellan en dylik summarisk föredragning och den mera ingående föredragning, som nu krävs, men förlora den tid som i ändringsmål — däri alltså prövningstillstånd skulle meddelas — åtginge för den summariska föredragningen på prövningsavdelningen. Att en sådan kalkyl skulle visa en icke obetydlig sammanlagd tidsvinst är väl sannolikt.

Emellertid har erfarenheten visat, att det icke är så lätt att utskilja de mål, som böra bliva föremål för ändring. Om man i stället — under antagande, att $^1/_3$ av samtliga föredragna mål skola ändras — räknar med att hälften härav ($^1/_6$ av hela antalet) måste föredragas fullständigt innan detta faktum kan konstateras, samt att det beträffande de $^2/_3$ av samtliga mål, däri ändring icke skall göras, är lika svårt att konstatera detta förhållande, ter sig beräkningen betydligt mindre fördelaktig. Man skulle då få verkställa en fullständig föredragning två gånger beträffande $^1/_6$ av målen, en summarisk och en fullständig föredragning beträffande $^1/_6$, en fullständig föredragning beträffande $^1/_3$ samt undslippa med en summarisk föredragning endast beträffande $^1/_3$ av målen.

E. Regeringsrådens yttranden den 5 oktober 1954

Över Sterners promemoria avgav *regeringsrättens ledamöter* yttranden den 5 oktober 1954. Den allmänna uppfattningen var att den uppkomna balansen av oavgjorda mål måste på ett eller annat sätt nedbringas och successivt avvecklas samt att måltillströmningen i fortsättningen måste begränsas. Flertalet ledamöter förordade i detta syfte införande av fullföljdsbegränsning i skattemålen genom att göra rätten att föra talan mot kammarrättens utslag beroende på regeringsrättens särskilda tillstånd. Om den närmare utformningen av villkoren för dylikt tillstånd rådde något delade meningar. En ledamot ville jämte prövningstillstånd föreskriva skyldighet för klagande att erlägga fullföljdsavgift. Endast en ledamot ställde sig helt avvisande till införandet av prövningstillstånd såsom villkor för fullföljdsrätt.

Till de olika synpunkter som framkom i de avgivna yttrandena får utredningen anledning att återkomma i den följande framställningen. I övrigt hänvisas till bilaga nr 8, i vilken regeringsrådens här ifrågavarande yttranden återgives in extenso.

KAPITEL V

Utredningens undersökning av olika uppslag

A. Behovet av fullföljdsbegränsande åtgärder

Såsom framgår av de å s. 15 o. f. redovisade uppgifterna har antalet årligen inkommande mål hos regeringsrätten sedan förra hälften av 1940-talet i stort sett oavbrutet ökat (från 1 888 år 1940 till 3 865 år 1955). Denna tendens fortfar. Ökningen hänför sig, såsom bilaga 1 utvisar, huvudsakligen till skattemålen. Antalet dylika mål uppgick år 1955 till något över 2 000. I övrigt föreligger i stort sett ökning endast av mål som ankommer på kommunikationsdepartementets föredragning, huvudsakligen byggnadsmål och mål om indragning av körkort. Sådana mål inkom år 1951 till ett antal av 392 och år 1955 till ett antal av 856.

Av de vid 1955 års utgång oavgjorda målen i regeringsrätten, 6 102 mål, var 5 411 skattemål eller omkring 90 procent av hela antalet. Balansen i övrigt bestod av 312 mål beroende på kommunikationsdepartementets föredragning och 379 på övriga departements föredragning. Endast beträffande skattemålen kan balansen betecknas som onormalt stor; övriga balanserade mål var icke flera än som erfordras för en jämn föredragning.

Den förhållandevis stora balansen av skattemål sammanhänger 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.

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 år 1956 genomförda ökningen av antalet ledamöter i regeringsrätten med tre har medfört, att antalet föredragningstimmar 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 regeringsrådens 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.

För att för framtiden säkerställa önskvärd snabbhet i avgörandet av skattemålen är det icke nog att den befintliga balansen nedbringas; 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. Utredningen behöver icke närmare utveckla olägenheterna av ett längre uppskov med skattemålens avgörande i regeringsrätten; det kan vara tillräckligt att återgiva följande uttalande av chefen för justitiedepartementet å s. 8 o. f. i ovannämnda prop. nr 52/1956:

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.

Innan utredningen till behandling upptager de uppslag rörande begränsning av fullföljdsrätten i skattemål, som framkommit i regeringsrådens förut omförmälda yttranden i anledning av kanslirådet H. Sterners den 5 juni 1952 framlagda promemoria, vill utredningen beröra vissa andra uppslag till lindrande av regeringsrättens arbetsbörda, som i olika sammanhang framkommit.

B. Diskuterade utvägar

En tvivelsutan effektiv utväg till lindrande av regeringsrättens arbetsbörda vore 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 skattedomstol, som i stället för regeringsrätten skulle utgöra sista instans för taxeringsmålen.

Utredningen har av skäl, som nedan närmare utvecklas, icke ansett sig kunna förorda åtgärder av sådan innebörd.

1. *Kammarrätten såsom sista instans i taxeringsmål*

Tanken att låta taxeringsmålen stanna i kammarrätten såsom sista instans har, såsom framgått av redogörelsen för tidigare diskuterade men ej genomförda förslag, övervägts vid ett par tillfällen, nämligen dels i början av 1900-talet och dels i beskattningsorganisationssakkunnigas betänkande SOU 1942: 18, men då 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 för avvisandena, sedermera avhjälpts, så kvarstår alltjämt ofullkomligheter i taxeringsförfarandet. Detta framgår bland annat av att beslut om ändrad taxeringsorganisation fattats vid 1956 års riksdag. Även om ytterligare förbättringar kan förväntas bli resultatet av den nya ordningen, lärer densamma icke kunna motivera en så genomgripande åtgärd som ett fullständigt avskärande av rätten att föra talan mot kammarrättens utslag.

Även med de förbättringar, som den nya organisationen av taxeringsväsendet innebär beträffande förfarandet hos taxeringsnämnderna, och efter prövningsnämndernas omdaning till enbart dömande organ torde behov föreligga av en högsta instans över kammarrätten. Åtskilligt nytt material torde alltjämt komma att förebringas i taxeringsprocessen först på kammarrättsstadiet och anledning alltså finnas att möjliggöra omprövning av kammarrättens på dylikt nytt material grundade utslag. Även ur mera allmänna synpunkter, bl. a. nödvändigheten att sörja för en enhetlig rättstillämpning, måste det anses tillhöra en god rättegångsordning att en högsta instans finnes över kammarrätten.

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 svårligen 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 svårligen garantera enhetlighet i rättstillämpningen och därmed motsvara anspråken på en prejudikat-

bildande högsta instans. I kammarrättens dömande verksamhet deltager 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 lärer 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.

2. *Om inrättande av en särskild högsta skattedomstol*

Uppslaget att befria regeringsrätten från dess befattning med taxeringsmålen genom inrättande för ändamålet av en särskild högsta skattedomstol har tagits upp till diskussion dels i riksdagens revisorers berättelse över den av dem år 1954 verkställda granskningen av statsverket, dels ock i motionen nr 115/1955 i första kammaren av herr Branting, vilken av Kungl. Maj:t överlämnats till utredningen för övervägande i samband med riksdagens skrivelse den 25 maj 1955, nr 279.

Statsrevisorerna

Statsrevisorerna hade i sin berättelse funnit, att statsverkets höga ränteutgifter i samband med skatterestitutioner till stor del kunde föras tillbaka till den kraftiga eftersläpningen i taxeringsmålens avgörande i kammarrätten och regeringsrätten. Enligt revisorernas mening visade utvecklingen, att hittills vidtagna åtgärder icke varit tillräckliga. Ytterligare sådana syntes därför ofrånkomliga med hänsyn till både den enskildes och det allmännas intressen. Bland tänkbara åtgärder med effekt först på längre sikt nämndes prövningsnämndens ombildning till besvärsinstanser och begränsning av rätten att fullfölja talan mot kammarrättens utslag.

Revisorerna fortsatte:

Även om en dylik begränsning genomföres, torde antalet mål, som fullföljas till högsta skattedomstolen, alltjämt bli betydande. Åtgärder synas därför böra vidtagas för att stärka dennas ställning i olika avseenden. En utväg härvidlag, som enligt revisorernas mening förtjänar att övervägas, är att utbryta skattemålen från regeringsrätten och inrätta en särskild domstol för detta ändamål. Med hänsyn till skattemålens allt större omfattning och alltmer komplicerade beskaffenhet synes det nämligen önskvärt, att den högsta skattedomstolens ledamöter kunna ägna ett odelat intresse åt dessa mål. Då regeringsrättens kompetens spänner över ett mycket vidsträckt område, är detta f. n. icke möjligt. Inrättandet av en högsta skattedomstol skulle även vara förenat med andra fördelar. Här må endast framhållas att vid ledamotsvalet andra synpunkter än att tillgodose behovet av expertis just på skatteområdet icke skulle behöva beaktas. En annan möjlighet, som åt-

minstone delvis skulle tillgodose samma syfte som en särskild högsta skattedomstol, är en särskild avdelning inom regeringsrätten för behandling av enbart skattebesvär. — Erinras må att nyligen en sakkunnig tillkallats med uppgift att pröva bl. a. frågan om överförandet av en del besvärsmål från Kungl. Maj:t i statsrådet till Kungl. Maj:t i regeringsrätten. Därest denna utredning skulle resultera i en mera väsentlig utökning av regeringsrättens kompetensområde med därav följande ökad belastning å denna, vore detta ett ytterligare skäl för en utbrytning av skattemålen från regeringsrätten eller för en särskild skatteavdelning inom denna.

I medvetande om att de här antydda organisatoriska spörsmålen icke kunde lösas inom rimlig tid utmynnade emellertid statsrevisorernas uttalande i denna del icke i något yrkande om utredning av frågan om en särskild högsta skattedomstol. Revisorerna fann det nödvändigt med andra åtgärder, som snabbt kunde medverka till en minskning av balansen av oavgjorda mål i regeringsrätten.

Motionen I: 115/1955 av herr Branting

I den nyssnämnda motionen påyrkas däremot bestämt en utredning om en särskild högsta skattedomstol såsom varande den ur alla synpunkter mest rationella utvägen. Motionären framhåller att skattemålen med hänsyn till sin speciella karaktär är särskilt väl lämpade för behandling av en specialdomstol. Härtill kommer, att dessa mål i framtiden kan väntas bli alltmer komplicerade. Utvecklingen har, framhåller motionären, gått därhän, att denna del av rättssystemet numera är så omfattande och av så speciell beskaffenhet, att den endast kan behärskas av specialister. Regeringsrätten skulle kunna arbeta på en enda avdelning med en mera tidsenlig processordning framför allt i form av ökad muntlighet. Den största vinst som skulle stå att nå genom inrättande av särskild högsta skattedomstol vore enligt motionären, att man därigenom skulle skapa förutsättningar för en snabb handläggning av skattemålen utan att behöva tillgripa någon form av fullföljdsbegränsning i dessa mål.

Allmänna synpunkter beträffande frågan om specialdomstolar

Innan utredningen till bedömande upptager skälen för och emot inrättandet av en från den högsta administrativa domstolen, regeringsrätten, skild speciell högsta instans för skattefrågor, torde vara lämpligt att redogöra för de överväganden rörande behovet och lämpligheten av specialdomstolar för den allmänna processens vidkommande, som skedde i samband med rättegångsreformen. Vissa av de synpunkter, som då befanns tala mot systemet med specialdomstolar för mål om vissa speciella rättsförhållanden, synes nämligen förtjäna beaktande även när det rör den administrativa processen.

I sitt betänkande med förslag till lag om införande av den nya rättegångsbalken m. m. (SOU 1944: 10) erinrade processlagberedningen — under hänvisning till ett av kommerskollegium avgivet yttrande (bilaga C till

betänkandet) över en inom beredningen utarbetad promemoria angående handläggning av handels- och sjöfartsmål med tillhörande lagförslag — om att redan lagkommittén i sitt år 1822 avgivna förslag till rättegångsbalk upptagit frågan om inrättande av specialdomstolar till behandling ur principiella synpunkter. Kommittén ställde sig avvisande till tanken att vissa grupper av mål skulle vara undandragna den allmänna rättsskipningen. Denna uppfattning delades av statsmakterna; flertalet vid denna tidpunkt befintliga specialdomstolar indrogs genom särskilda förordningar från förra hälften av 1800-talet och deras rättsskipning överflyttades å de allmänna domstolarna.

Processlagberedningen framhöll att frågan om en särskild domstolsorganisations företräde framför de allmänna domstolarna uppenbart vore beroende av, huruvida de rättsskipningsuppgifter, som förelåge inom ett visst rättsområde, kunde väntas bli särskilt ur rättssäkerhetens synpunkt på ett bättre sätt fullgjorda av en domstol med särskild sammansättning än av allmän domstol. Till stöd för avvikelser från den allmänna domstolsorganisationen hade ofta åberopats, att de frågor, som förekom inom vissa rättsområden, rörde speciella förhållanden, varom ledamöterna i en allmän domstol i dess vanliga sammansättning icke ägde tillräcklig sakkunskap eller erfarenhet. Enligt lagkommitténs mening följde icke av domstolens sålunda förmenta brist på specialkunskaper, att ej varje sak skulle bli tillräckligt upplyst och utredd för att med rättvisa avdömas. Inhämtande av de upplysningar, som kunde vara av nöden från sakkunniga män, tillhörde bevisningen; de sakkunnigas utlåtande vore egentligen icke annat än ett vittnesbörd i saken. Sedan bevisningen på detta sätt blivit fulländad, tillkomme det domaren att på grund av alla upplysningar och omständigheter som förekommit, slita tvisten mellan parterna.

Till stöd för denna ståndpunkt talade enligt beredningens mening starka skäl. Utredningen rörande de på tvistefrågans avgörande särskilda förhållanden, som för sitt bedömande krävde speciell fackkunskap, utgjorde en del av bevisningen i målet och borde tillföras domstolen i enlighet med reglerna om bevisning genom sakkunnig. Genom att så skedde kunde utredningen i fråga göras till föremål för förhandling och granskning från parternas sida och tillfälle lämnas till motbevisning. Att utredning av detta slag tillhandahölles domstolen av dess egna ledamöter och utan någon granskning från parternas sida kunde ur rättssäkerhetens synpunkt icke anses tillfredsställande. Beredningen instämde på denna punkt till fullo i vad som yttrades i det vid 1823 års riksdag avgivna utskottsutlåtande, vari frågan om upphävande av styrelseverkens domsrätt behandlades. Enligt utskottet vore det icke överensstämmande med den svenska rättegångsordningen, att enskildas rätt kunde komma att bero av ett mången gång blott förmodat bättre vetande hos domaren än hos den som med sakkunskap vittnade.

Det vore — fortsatte beredningen — numera icke heller behovet av denna speciella sakkunskap, som åsyftades då röster höjdes för inrättande av specialdomstol eller upptagande i den allmänna domstolen av särskilda sakkunniga ledamöter. I fråga om behandlingen av patenttvister vid allmän domstol hade beredningen uttalat, att det ej vore möjligt eller ur processuella synpunkter ens önskvärt att på dylikt sätt ersätta den särskilda expertis, varav behov i regel förelåge i mera invecklade mål av teknisk beskaffenhet. Däremot kunde medverkan av sakkunniga bisittare i frågor, som rörde mera speciella rättsområden, ur rättsskipningens synpunkt vara av värde på grund av deras allmänna teoretiska och praktiska förtrogenhet med de ämnen, som målet avsåge. Särskilt för utövande av den processledande verksamhet, som ofta erfordrades för att uppkomna tekniska spörsmål skulle bli allsidigt belysta, kunde det vara av betydelse att sakkunskapen vore företrädd i själva domstolen. Beredningen framhöll, att domstolen härigenom tillfördes ökade förutsättningar att ur tekniska synpunkter bedöma processmaterialet; detta vore av stor betydelse särskilt i ersättnings- och andra uppskattningsfrågor.

Om sålunda enligt beredningens mening ur principiella synpunkter några avgörande betänkligheter icke förelåge mot inrättande för vissa rättsområden av domstolar med en från de allmänna domstolarna avvikande sammansättning, vore dock tydligt att en sådan anordning icke borde komma till stånd med mindre fördelarna därav påtagligt övervägde olägenheterna. En söndersplittring av domstolsorganisationen i ett större antal domstolar medförde alltid betydande olägenheter ur organisatorisk synpunkt; detta gällde särskilt de specialdomstolar som intoge en i förhållande till den allmänna domstolsorganisationen helt fristående ställning. Beredningen erinrade i detta sammanhang om processkommissionens uttalande i dess betänkande (I sid. 80), att inrättandet av specialdomstolar städse ökade svårigheterna att åstadkomma en jämn arbetsfördelning mellan olika domstolar och ett fullständigt utnyttjande av tillgängliga arbetskrafter. En än allvarligare betänklighet låge däri, att även för specialmål vore av stor vikt, att sambandet med den allmänna rättsskipningen upprätthölles. Den faran låge eljest nära, att i fråga om rättsskipningen i specialmål andra rättsgrundsatser bleve förhärskande än som vore gällande i fråga om rättsskipningen i övrigt; det allmänna förtroendet till domstolarna och deras rättsskipning kunde härigenom lida allvarlig skada.

Beträffande det till stöd för krav på specialdomstol i olika sammanhang åberopade skälet, att vissa specialmål krävde juridisk expertis eller i varje fall en högre kompetens än som stode underinstanserna till buds, anförde processlagberedningen huvudsakligen följande. Att med den specialisering, som lagstiftningen i allt större utsträckning erhållit, för rättsskipningens handhavande inom vissa speciella rättsområden krävdes särskild förtrogenhet med den rättsliga regleringen inom dessa torde väl ej kunna bestridas;

i den mån de organisatoriska förhållandena medgåve det torde ock, särskilt i hovrätterna och de större rådhusrätterna, en viss specialisering redan vara genomförd eller ytterligare med fördel kunna åvägabringas. Även i denna fråga gjorde sig emellertid vikten av rättstillämpningens enhet med styrka gällande. Vid den uppdelning av högsta domstolen i särskilda avdelningar, som sedan lång tid varit genomförd, hade ock alltid starkt framhållits, att de olika avdelningarna borde äga lika behörighet att, oberoende av målets beskaffenhet, upptaga till högsta domstolen fullföljda mål och ärenden; däremot hade en viss specialisering genomförts i fråga om målens beredande till föredragning. Även om vid inrättande av vissa specialdomstolar denna synpunkt tillagts viss betydelse, torde dock — framhöll beredningen — vara uppenbart, att den i allmänhet vore otillräcklig som grund för inrättande av en specialdomstol.

Utredningens synpunkter

Förslaget om inrättande av en från regeringsrätten skild högsta skattedomstol har framkommit närmast med anledning av den förefintliga stora arbetsbalansen hos regeringsrätten; man har genom inrättande av en sådan specialdomstol velat vinna, att den högsta instansen skulle kunna odelat ägna sig åt skattemålen och sålunda icke till förfång för deras snabba avgörande vara nödgad att låta dem stå tillbaka för övriga regeringsrättsmål. Dessutom skulle en särskild skattedomstol kunna sammansättas med hänsyn till skattelagstiftningens speciella beskaffenhet; denna lagstiftning kunde numera till fullo behärskas endast av specialister. Därjämte har åberopats, att genom skattemålens avlyftande från regeringsrätten förutsättningar skulle skapas för en snabb handläggning av skattemålen utan att man behövde tillgripa någon form av fullföljdsbegränsning i dylika mål.

Om man bortser från det särskilda problem som arbetsbalansen i regeringsrätten innebär — den år 1956 skedda ökningen av regeringsrådens 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.

Dessa beräkningar bekräftar riktigheten av processkommissionens här ovan återgivna uttalande, 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.

Enligt motionen skulle skattemålen särskilt lämpa sig för en specialdomstol; denna borde företrädesvis besättas med specialister i skatterätten. Såsom redan processlagberedningen erinrat kan det väl ej bestridas att med den specialisering, som lagstiftningen i allt större utsträckning erhållit, för rättsskipningens handhavande inom vissa speciella rättsområden kräves särskild förtrogenhet med den rättsliga regleringen inom dessa. Denna synpunkt torde 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 sam-

bandet med den allmänna rättsskipningen 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 närmare bestämmelser 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 rättsskipning komma att behärskas av andra rättsgrundsatser än som gäller i fråga om rättsskipningen i övrigt. Detta måste undvikas; eljest kan det allmänna förtroendet för domstolen och dess rättsskipning taga allvarlig skada.

Bakom motionärens motivering skymtar den uppfattningen, att regeringsrätten i sin nuvarande sammansättning icke inrymmer tillräcklig skatteexpertis. Det är möjligt att en sådan uppfattning äger fog. Vare härmed hur som helst. Den berättigar dock icke att frånkänna 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 anförtrodd 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. Anmärkas må även att tillgången till skattejurister, lämpliga att tjänstgöra inom den högsta instansen, är mycket begränsad.

I motionen nämnes, att efter skattemålens överflyttning till en särskild skattedomstol det skulle bli möjligt för regeringsrätten att arbeta på en avdelning med en mera tidsenlig processordning framför allt i form av ökad muntlighet. Förmodligen föreställer sig motionären, att i sådan händelse målens antal icke skulle bli flera än att tiden skulle räcka till för muntlig förhandling. Såsom av det redan anförda framgår är för närvarande antalet andra mål än skattemål så stort att, om regeringsrätten skulle arbeta endast på en avdelning, föga tid skulle finnas för muntliga förhandlingar. Dessa tager i allmänhet i anspråk längre tid än den föredragning, som för närvarande sker. För att muntliga förhandlingar i närvaro av parterna eller deras ombud skulle kunna ske, erfordras alltså, att antalet ledamöter i regeringsrätten ökas, så att minst två avdelningar kan bildas. Frågan om anordnande av möjlighet till muntlig förhandling i administrativa mål är föremål för utredning av besvärssakkunniga. Utredningen anser sig vid detta förhållande icke böra närmare yttra sig i detta spörsmål.

Enligt den av 1956 års riksdag antagna taxeringsförordningen må muntliga förhandlingar äga rum hos prövningsnämnderna, därvid den skattskyldige och andra personer kan vara närvarande. Om besvärssakkunnigas blivande förslag leder till att muntlig förhandling i taxeringsmål må äga rum även i högsta instans, påverkas beräkningarna av det behövliga antalet ledamöter i den ifrågasatta särskilda skattedomstolen härav.

Inrättandet av en särskild högsta skattedomstol medför kostnader — förutom för avlöning till ledamöterna och erforderlig betjäning — för lokal, bibliotek, expenser m. m. En detaljerad beräkning av dessa kostnader har utredningen i frågans nuvarande läge ansett sig icke böra göra; det synes uppenbart, att motsvarande kostnader för regeringsrätten icke tillnärmelsevis kan nedbringas med motsvarande belopp. Detta sistnämnda förhållande måste väcka betänkligheter mot inrättandet av en sådan domstol.

Såsom längre fram i detta betänkande kommer att närmare utvecklas 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 även om en särskild skattedomstol skulle övertaga regeringsrättens befattning med skattemålen.

På anförda grunder finner utredningen övervägande skäl tala mot förslaget om inrättande av en specialdomstol för prövning i högsta instans av skattemål.

3. *Om särskild avdelning i regeringsrätten för skattemål*

Statsrevisorerna har antytt en annan utväg att utan rubbning i övrigt av nuvarande instansordning åvägabringa ett snabbare avgörande av skattemål i regeringsrätten än hittills varit möjligt. Denna utväg skulle bestå i skattemålens koncentrering till en av regeringsrättens avdelningar, som således i praktiken skulie fungera som högsta instans i dessa mål.

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 handlade 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 koncentrering 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.

4. *Stämpelavgift och fullföljdsavgift*

Såsom framgår av redogörelsen för tidigare förslag har man haft uppe tanken på rättegångsavgifter i skattemålen i form av stämpelavgift eller fullföljdsavgift. De skäl som vid dessa tidigare tillfällen anförts mot införandet av dylika avgifter torde fortfarande kunna åberopas, varför det här kan räcka med en hänvisning till den då förda diskussionen. Det kan emellertid nämnas, att en av regeringsrättens ledamöter i yttrandena den 5 oktober 1954 ansåg sig för åtminstone skattemålens del böra förorda införandet av en sådan fullföljdsavgift, som gäller i högsta domstolen, förslagsvis å 300 kronor i ett för allt, med hänsyn till rättegångsbesväret för taxeringsmyndigheterna. En sådan avgift skulle enligt denne ledamot för-

anleda den enskilde att, innan han besvärade sig till den högsta instansen och därmed åsamkade det allmänna väsentligt högre kostnader, åtminstone tänka efter om hans sannolika chans för bifall motsvarade detta belopp. En dylik avgift, som skulle erläggas vid besvärens ingivande, måste antagas, även om den skulle återbetalas i händelse av bifall helt eller i huvudsakliga delar, få en större psykologisk betydelse i ifrågavarande hänseende än varje stämpel och lösenbeläggning av utslagen. Förslagsställaren anmärkte dock, att icke heller en sådan avgift kunde beräknas ge sådan effekt, att man undginge att överväga inskränkningar i den nu obegränsade fullföljdsrätten i inkomst- och förmögenhetsskattemål.

Utredningen får som sin åsikt endast anföra att införandet av stämpelavgift för regeringsrättsutslagen med hänsyn till den ökade ekonomiska betydelse skattemålen numera fått och till penningvärdets fall måste 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.

5. *Vissa målkategoriers avskiljande från regeringsrätten*

Bland åtgärder som tidigare varit på tal är också att avskilja vissa målkategorier, vilka icke skulle få föras vidare till regeringsrätten.

Av finansmålen, vilka här närmast kommer i fråga, har sålunda ifrågasatts att nöjesskattemålen och tullmålen skulle avföras från regeringsrätten. Dessa målkategorier är de största till antalet efter de vanliga taxeringsmålen, även om de icke på långa vägar kommer upp till dessa senares antal (jämför bilaga 2).

Nöjesskattemålen

Frågan om den sista instansen för *nöjesskattemålen* har på grund av tilläggsdirektiv den 15 april 1955 varit föremål för utredning av 1954 års nöjesskatteutredning.

Enligt 30 § nöjesskatteförordningen föres talan mot uppbördsmyndighetens beslut rörande nöjesskatt hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens utslag i besvärsmål liksom annat länsstyrelsens beslut i nöjesskatteärende — om befrielse enligt 16 § nöjesskatteförordningen eller med anledning av granskning av uppbördsmyndighetens redovisning — kan överklagas hos regeringsrätten. Denna har dessutom att pröva dit fullföljda, i riksräkenskapsverket och kammarrätten handlagda anmärkningsmål rörande nöjesskatt. Nöjesskatteutredningen har i sitt den 29 juni 1956 avgivna betänkande (SOU 1956: 23) föreslagit, att länsstyrelsens utslag eller beslut i nöjesskattemål 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.

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 nöjesskattemål, som ju oftast rörde frågor av samma art som de övriga, redan av kammarrätten handlagda. 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 nöjesskattemålen. Efter att ha framhållit bl. a., att nöjesskattemålen 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 nöjesskattemål, som tidigare ej handlagts av denna domstol, talade ock, att kammarrätten redan hade en icke obetydlig arbetsbelastning. Härtill komme, att utredningen om fullföljdsrätt i skattemål 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.

Förslaget att göra kammarrätten till sista instans i nöjesskattemål avser icke besvär över beslut av statens biografbyrå om förhandsbesked enligt 14 § andra stycket nöjesskatteförordningen. Sådana besvär skall således alltfort handläggas av Kungl. Maj:t i statsrådet.

En ledamot av nöjesskatteutredningen har icke biträtt förslaget att göra kammarrätten till sista instans i nöjesskattemålen, enär enligt hans mening en sådan åtgärd, särskilt i händelse den föreslagna befrielsen från nöjesskatt för vissa föreställningar genomfördes, hade alltför ringa betydelse för lättande av regeringsrättens arbetsbörda.

I utlåtande den 8 november 1956 över nöjesskatteutredningens betänkande har fullföljdsutredningen anfört, att den visserligen ej ville avstyrka förslaget om kammarrätten som sista instans i nöjesskattemålen, därest åtgärden vore erforderlig för vinnande av lättnad i regeringsrättens arbetsbörda. Emellertid syntes denna fråga få ändrat läge, därest fullföljdsutredningens 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 fullföljdsutredningens förslag. Fullföljdsutredningen tillade, att den övervägt, huruvida en framkomlig utväg vore att, med godtagande av nöjesskatteutredningens förslag om kammarrätten som besvärsinstans 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 arbetsbörda. 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.

Fullföljdsutredningen har med det anförda givit uttryck för sin uppfattning i frågan om nöjesskattemålens överflyttning från regeringsrätten till kammarrätten som sista instans. Det fortsatta utredningsarbetet har icke givit anledning till ändrat bedömande.

Tullmål och mål om varuskatt

Beträffande *tullmålen* har i motion I: 307 till 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 arbetsbörda i fråga om tullmålen har, utredningen veterligt, icke framkommit.

Flertalet tullmål rör visserligen införd varas hänförande till viss rubrik i tulltaxan, men även mål om annat kan hänföras till denna grupp, exempelvis beräkning av varas tullvärde, om rätt till tullfrihet eller rätt till tullfri återutförsel, 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 ursprungsbeteckning, om tullböter, om utbekommande av vara eller rätt till in- och utförsel av vara av visst slag, om ersättning för skada å vara under den tid varan varit under tullverkets vård m. m. dyl.

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

Enligt verkställd undersökning avgjordes i regeringsrätten 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 icke för regeringsrättens arbetsbörda. Regeringsrätten är enda domstolsinstans över generaltullstyrelsen resp. kontrollstyrelsen. Det är 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 är knappast att räkna med.

Andra grupper finansmål

Icke heller beträffande *andra grupper finansmål* (jfr bilaga 2) finnes 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 obehövligt eller ock är det fråga om skatter, som numera upphört att utgå. Till sistnämnda fråga torde utredningen få återkomma i samband med frågan om i vilka fall tillståndsprövning för fullföljdsrätt bör föreskrivas.

Fullföljdsbegränsning beträffande vissa uppskattningsfrågor i taxeringsmål

Av större intresse i detta sammanhang är frågan om man inom de vanliga inkomsttaxeringsmålen skulle kunna avskilja vissa kategorier, som icke skulle få föras upp till regeringsrätten. Vad som här närmast kommer 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 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 tvåfamiljsfastighet 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 obehövlig.

En större verkan skulle uppnås om fullföljdsbegränsningen utsträcktes till att avse alla skönsmässiga uppskattningar och alltså icke endast de nyssnämnda uppskattningarna av det mera bagatellartade slaget. Regeringsrättens bedömanden skulle då, såsom antyddes i ett i prop. nr 232/1928 omnämnt förslag, inskränkas till att huvudsakligen avse rättsfrågor (jfr s. 19). Rättens uppgift skulle därmed i högre grad än hittills bliva att vara en prejudikatinstans i skattemålen.

Det kan i detta sammanhang erinras om den begränsning som gäller i Norge i fråga om rätten att få taxeringsmyndigheternas beslut prövade av de allmänna domstolarna och som utgör en viss parallell till vad som här åsyftas. En redogörelse för den norska ordningen har lämnats i SOU 1949: 62 s. 133. I Norge får de allmänna domstolarna icke ingå på ett bedömande av skönsmässiga uppskattningar. I sagda betänkande anföres härom.

Endast under förutsättning att ett skön vilar på felaktiga rättsliga eller faktiska förutsättningar eller det icke är ett verkligt skön utan ett godtycke (en vilkårlighet) kan detta bliva föremål för domstolarnas prövning. Sålunda har domsol ansett sig oförhindrad att underkänna en skönsmässig uppskattning under exempelvis den motiveringen, att förutsättningarna för en sådan uppskattning icke vore för handen, med hänsyn till att en granskning av den skattskyldiges räkenskaper skulle lämnat tillräckligt material för en mera räkenskapsmässig bedömning av den faktiska inkomsten. En formulering, som också förekommer i domstolarnas utslag, är att taxeringsmyndighets beslut underkännes därför att det är uppenbart orimligt. Taxeringsmyndighets beslut i fråga om storleken av värdeminskningsavdrag kan i egenskap av skönsmässig uppskattning i allmänhet icke bliva föremål för domstols avgörande. Annorlunda ställer sig saken om till exempel beträffande ett inventarium, vars varaktighetstid uppenbarligen icke överskrider några få år, avdrag för värdeminskning medgives med allenast en procent. Ett sådant beslut kan såsom godtyckligt eller uppenbart orimligt undanröjas av domstolarna.

Det bör anmärkas, att den besvärsrätt hos de allmänna domstolarna som här berörts ligger vid sidan av den rätt att anföra besvär över taxeringsmyndigheternas beslut hos särskilda prövningsinstanser, som eljest står till buds.

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 besvärsförfarande 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 övervägas. För närvarande torde förutsättningarna för en dylik begränsning icke föreligga.

Över huvud taget torde det icke gå att avskilja någon målkategori efter materiella grunder och på det sättet inskränka fullföljdsrätten. Man måste därför tillgripa andra utvägar.

C. Utredningens förslag: allmän fullföljdsbegränsning i taxeringsmål

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.

Även med en sådan utgångspunkt öppnar sig olika möjligheter.

1. *Fullföljdsbegränsning enligt konformitetsprincipen*

Man kan exempelvis, i likhet med ett förslag, som diskuterats i förarbetena till processlagberedningens förslag till rättegångsbalk (SOU 1938: 44 s. 61), göra 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. För skatteprocessens del har, såsom framgår av den

historiska redogörelsen, beskattningsorganisationssakkunniga berört en sådan utväg. 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 stickprovsundersökning 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 stickprovsundersökningen skulle man kunna räkna med en minskning av besvärsfrekvensen 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. De skäl som för skatteprocessens vidkommande talar emot den nu diskuterade utvägen torde i själva verket vara betydligt starkare än de skäl som förmådde processlagberedningen att förkasta motsvarande anordning för den allmänna processens del.

2. *Fullföljdsbegränsning genom prövningstillstånd*

Då den nyss berörda metoden för fullföljdsbegränsning icke lämpar sig för skattemålen, kommer man naturligt över till den metod, som processlagberedningen slutligen valde och som lagfästes i den gällande rättegångsbalken. Utredningen har ansett sig böra undersöka i vad mån den där genomförda metoden lämpligen kan överföras å skatteprocessen. Kan man använda en liknande metod, vinner man den stora fördel som enhetligheten 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.

Utgångspunkten för en sålunda överförd metod för fullföljdsbegränsning är att i varje fullföljt mål regeringsrättens prövning skall bero av särskilt tillstånd. Härigenom kan 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.

3. *Fråga om öppen beloppsspärr eller ej*

Vid den närmare utformningen av en lagstiftning i enlighet med den sistnämnda metoden måste beaktas, att huvudsyftet är att — utan åsido-

sättande av rimliga rättssäkerhetskrav — åstadkomma en något så när effektiv begränsning av måltillströmningen till den högsta instansen. Olika meningar har yppats om hur den spärr, som är nödvändig för att uppnå sagda syfte, bör vara anordnad. Den mest betydelsefulla frågan därvid är om man, i likhet med vad som gäller för fullföljd av talan till högsta domstolen i civilmål, skall bygga på en öppen beloppsspärr, vilken kännetecknar systemet med en s. k. summa revisibilis och som innebär att talan principiellt får fullföljas till den högsta instansen endast om tvisteföremålets värde uppgår till ett visst lägsta belopp, eller om man med hänsyn till skattemålens särart skall utan någon sådan beloppsgräns överlåta åt regeringsrätten att mera fritt efter vissa angivna grunder besluta om prövningstillstånd.

Regeringsrådens yttranden den 5 oktober 1954

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 prövningstillstånd. 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 spörsmålet 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.

Emellertid saknades icke förespråkare för systemet med summa revisibilis. En ledamot ifrågasatte om icke, trots de kända och erkända invändningarna mot en dylik linje, i den praktiska verkligheten betänkligheterna däremot bleve mindre än mot ett generellt tillståndsförfarande. Även i ett demokratiskt inriktat samhälle torde medborgarna i allmänhet icke reagera mot att den enskilde, sedan hans sak prövats två gånger, icke finge besvära högsta instansen med ekonomiska frågor av mindre valör. En av lagstiftaren fixerad värdegräns som regeringsrätten vid synnerliga skäl finge underskrida, borde allvarligt övervägas såsom mindre ogynnsam än ett system med generellt tillståndsförfarande.

Utredningens skäl för en öppen beloppsspärr

Utredningen har efter övervägande av de båda nämnda alternativen för sin del anslutit sig till systemet med en fast summa revisibilis. Utredningen är medveten om systemets nackdelar men anser likväl av flera skäl den ifrågavarande metoden vara att föredraga framför metoden med en friare tillståndsprövning.

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 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 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 godtyckligheit, 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 eftersträvade minskningen av besvärsfrekvensen i någon mån motverkas. Med hänsyn till de anförda omständigheterna synes därför 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 för taxeringar under tiotusen kronor kan hänsyn tagas till den ofta framförda invändningen mot systemet ifråga, att en fast värdegräns missgynnar de lägsta inkomsttagarna, så att de därigenom hindras från att fullfölja sin talan i fall, då tvistebeloppet är lågt men likväl av ekonomisk betydelse för klaganden.

4. Beloppsspärrens storlek

Vid bestämmandet av den beloppspärr, som enligt utredningens förslag skall utgöra summa revisibilis i skattemålen, har tanken varit, att partens talan hos regeringsrätten för erhållande av prövningstillstånd enligt de grun-

der som föreslagits i fullföljdsbestämmelsernas 3 § 2 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 stalig 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 såsom förut nämnts valts med tanke på de mindre inkomsttagarna. I praktiken kommer den vanligaste spärrgränsen alltså att gå vid 2 000 kronor.

Mest konsekvent vore 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 erlägga i skatt. Det skulle emellertid 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. Den av utredningen föreslagna metoden att anknyta spärren till storleken av ett i inkomst- eller förmögenhetsuppskattningen ingående omtvistat belopp har valts därför att den är betydligt enklare och mera praktisk att tillämpa för alla parter.

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, frånsett 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 tvåtusenkronorsbeloppet i skattemålen, blir summa revisibilis i skattemålen i själva verket normalt lägre än motsvarande summa i civilmålen. Räknar man med 30—50 procent marginal-

skatt 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, lärer 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.

5. Beloppsspärrens effekt

För att i någon mån belysa verkningarna av en summa revisibilis, motsvarande ett lägsta tvistebelopp av 2 000 kronor, kan nämnas, 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 får anses innebära en ganska tillfredsställande minskning av regeringsrättens arbetsbelastning. Räknar man åter med ett lägsta tvistebelopp av endast 1 000 kronor som gräns, stannar bortfallet enligt den nämnda undersökningen vid omkring 20 procent. Det kan i detta sammanhang ha sitt intresse att konstatera att målen tillhörande den högsta undersökta beloppskategorien, d. v. s. mål avseende tvistebelopp om 5 000 kronor och däröver, för båda de undersökta åren uppgick till omkring 36 procent och således omfattade ungefärligen lika stor andel av det totala antalet undersökta mål som målen under 2 000 kronor. Följande uppställning visar undersökningens resultat beträffande tvistebeloppens storlek. Av uppställningen framgår också hur

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

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.

% av tax.	1954				1955			
	Bolag	Andra	S:a	%	Bolag	Andra	S:a	%
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 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 enligt 3 § 2 i de föreslagna fullföljdsbestämmelserna uppställt ett lägsta tvistebelopp av 50 000 kronor. Beloppet är alltså lika stort som det skattefria bottenskiktet samt vart och ett av de två lägsta skikten i den vid förmögenhetsbeskattningen gällande skatteskalan. Med hänsyn till skattesatserna enligt denna 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 knappast anses för hög.

6. Beloppsspärrens anknytning till ändringsyrkandet

I fråga om utformningen av summa revisibilis-regeln företer utredningens förslag i förhållande till rättegångsbalkens motsvarande föreskrifter den olikheten, att fullföljd enligt det förra medges under förutsättning att ändringsyrkandet uppgår till den angivna summan, under det att fullföljdsrätten enligt rättegångsbalken är beroende av om värdet av vad parten tappat

i hovrätten uppgår till summan i fråga. 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 (se prop. nr 4/1915 s. 45). 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 motsvarighet, 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 beloppstvister. 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 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. Om parten t. ex. yrkat ändring med 3 000 kronor, ehuru han tidigare fört talan om ett belopp av endast 1 500 kronor, bör alltså hans ansökan om prövningstillstånd kunna avvisas, även om det i och för sig förekommit anledning till ändring beträffande beloppet 1 500 kronor. 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 synes emellertid icke böra tillmätas alltför stor betydelse.

KAPITEL VI

Grunderna för prövningstillstånd och därmed sammanhängande frågor

Såsom av det förut sagda framgår, har i utredningens förslag förutsättningarna för meddelande av prövningstillstånd, i nära överensstämmelse med vad som föreskrivits för fullföljd av talan till högsta domstolen, angivits i två huvudpunkter.

Prövningstillstånd skall enligt den första punkten medges, 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.

1. Prejudikatdispens

Med den förstnämnda grunden åsyftas, att talans prövning i regeringsrätten är av vikt i prejudikathänseende. Beträffande enhetligheten i rättstillämpningen må erinras, 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. Det bör framhållas, 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.

2. Intressedispens

Med den nu berörda grunden har jämställts det fall, att parten visar, att talans prövning eljest skulle hava synnerlig betydelse utöver det mål, varom är fråga, d. v. s. att skäl föreligger till intressedispens. Liksom i det förra fallet är talans prövning således betingad av omständigheter, som ligger utom det föreliggande målet. Såsom exempel på dylika omständigheter kan anföras, att regeringsrättens avgörande i ett taxeringsmål återverkar på utgången i ett vid allmän domstol anhängigt mål angående falskdekla-

ration. Vidare kan nämnas 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 gåvoskatt. Ett ytterligare exempel är att målet rör en fråga som kan väntas återkomma vid den skattskyldiges taxeringar flera år i följd. Däremot får hänsyn icke tagas till sådant som att taxeringens fastställande medför ekonomiska svårigheter för den skattskyldige. Ej heller är det 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.

3. Ändringsdispens

Däremot är utsikten till ändring i kammarrättens utslag angiven såsom en av grunderna för prövningstillstånd enligt den andra huvudpunkten. Enligt denna punkt må prövningstillstånd 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. Såsom förut nämnts har de nu angivna grunderna för prövningstillstånd sammankopplats med en summa-revisibilisspärr, så att frågan om möjligheten att erhålla prövningstillstånd kan bli beroende av ändringsyrkandets beloppsmässiga storlek. Detta gäller emellertid endast i sådana fall, då den fullföljda talan omedelbart hänför sig till en inkomst- eller avdragspost, som direkt påverkar beräkningen av den skattskyldiges sammanräknade nettoinkomst 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 särtaxeras. 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. Till utformningen av summa revisibilis och till undantagen därifrån skall utredningen återkomma i specialmotiveringen till de olika fullföljdsbestämmelserna.

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 omständigheten 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.

4. Dispens med hänsyn till omständigheterna

Den andra grunden för prövningstillstånd som upptagits i den nu ifrågavarande huvudpunkten är en allmän reservbestämmelse. 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. Detta skäl lärer endast sällan kunna bli aktuellt inom skatteprocessen. Däremot träder 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. Det måste emellertid betonas, 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 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.

5. Dispensens omfattning

I samband med den lämnade redogörelsen för de olika grunderna för prövningstillstånd må framhållas, att utredningen ansett det naturligt och riktigt att, därest prövningstillstånd meddelats, detta skall 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 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 sammanhänga med varandra på ett eller annat sätt, ansetts 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. Utredningens synpunkter på frågan om prövningstillståndets omfattning utvecklas närmare i specialmotiveringen, se s. 68.

De av utredningen föreslagna fullföljdsbestämmelserna utgår från den allmänna förutsättningen, att den talan som föres i den högsta instansen icke är en annan än den, varom talan förts i underinstanserna. Härom hänvisas till specialmotiveringen.

6. Ledamotsantalet vid dispensprövningen

Vid behandling av fråga om prövningstillstånd i den allmänna processen är högsta domstolen beslutför med tre ledamöter. Utredningen har ansett övervägande skäl tala för att motsvarande regel får gälla beträffande regeringsrätten. Då detta icke är möjligt enligt de nuvarande domförhetsbestämmelserna i 22 § 2 mom. regeringsformen, har i prop. nr 51/1956 föreslagits sådan ändring av de nämnda bestämmelserna att hinder icke skall möta mot att i allmän lag bestämma regeringsrådens antal till lägre än fyra vid handläggning av fråga om fullföljdstillstånd. Sedan konstitutionsutskottet i utlåtande nr 10/1956 tillstyrkt förslaget, har riksdagen den 18 maj 1956 såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling antagit den föreslagna ändrade lydelsen av 22 § 2 mom. regeringsformen. Under förutsättning att grundlagsändring kommer till stånd bör i 1909 års regeringsrättslag införas föreskrift att i behandling av frågor om prövningstillstånd tre ledamöter skall deltaga. Utredningen framlägger förslag härom. Vidare har föreslagits 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.

KAPITEL VII

Fullföljdsbegränsningens verkningar i vissa avseenden

1. *Kalkyler över målbortfall m. m.*

För en bedömning av de föreslagna fullföljdsbestämmelsernas lämplighet för det avsedda syftet är det givetvis av största intresse att söka göra en beräkning av fullföljdsbegränsningens effekt. Av naturliga skäl måste emellertid varje sådan förhandsberäkning bliva ganska osäker.

För att få en uppfattning om i vilken utsträckning prövningstillstånd kan komma att vägras och beviljas har undersökts, 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 de 468 mål angående inkomst- och förmögenhetstaxering, vilka prövades av regeringsrätten under sagda period (jämför bilaga 3). Detta innebär således ett bortfall av inte mindre än 57 %. 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 givetvis betydligt mindre än nämnda procenttal. Beräkningen av tidsvinsten är beroende av flera osäkra faktorer. Följande kalkyl utgör 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 (jämför uppställning å s. 53) 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 % (jämför procenttalet 57 ovan) enligt följande.

Totalt målantal	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 medhinnes varje föredragningsdag om fyra timmar. Vid den fullständiga föredragningen efter erhållet prövningstillstånd beräknas en målavverkning av 10 mål per dag, enär 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 dgr
» » 1 000 » (10/dag)	= ca 100 »
	ca 147 dgr
Fullst. föredr. av 2 000 mål (12/dag)	= ca 167 »
Skillnad = tidsvinst	ca 20 dgr

Den sålunda försiktigt beräknade tidsvinsten motsvarar omkring 12 % av föredragningstiden för 2 000 mål under åren 1954 och 1955.

2. *Dispensföredragningen och dispensprövningen*

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 att 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 hand-

läggningstid (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 ordinära 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.

3. *Fullföljdsbegränsningens återverkan på kammarrätten*

Den fullföljdsspärr, som utredningen föreslagit, 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 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 må framhållas, 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.

KAPITEL VIII

Specialmotivering till fullföljdsbestämmelserna

1 §

De föreslagna fullföljdsbestämmelserna skall avse endast mål rörande inkomsttaxering eller förmögenhetstaxering. Dessa mål utgör nämligen den helt övervägande delen av finansmålen. Sålunda omfattade inkomst- och förmögenhetstaxeringsmålen över 80 % av de under år 1955 i regeringsrätten avgjorda finansmålen och än större kan andelen förväntas bliva i fortsättningen, allteftersom de kvarvarande målen angående krigskonjunkturskatt och skatt enligt övergångsbestämmelserna till uppbördsförordningen avverkats. I betraktande härav har det ansetts föga angeläget att söka utsträcka begränsningen av fullföljdsrätten till andra typer av skattemål. I fråga om exempelvis mål rörande ersättningsskatt och utskiftningsskatt, som ju blott är andra former av den statliga inkomstbeskattningen och därför kunde tänkas böra underkastas motsvarande inskränkningar beträffande fullföljdsrätten, torde det för övrigt ställa sig svårt, för att inte säga ogörligt, att föreskriva någon summa revisibilis. Beträffande kupongskatten och sjömansskatten talar den omständigheten, att de till regeringsrätten fullföljda målen varit föremål för behandling i endast två underinstanser, därav en av domstols karaktär, emot en begränsning av fullföljdsrätten i dylika mål. Detsamma gäller mål om tillämpning av förordningen angående beräkning av statlig inkomstskatt för ackumulerad inkomst. Mål om fastighetstaxering, såvitt rör uppskattning av taxeringsvärdet, stannar redan nu i kammarrätten såsom sista instans, varemot rätt att anföra besvär till regeringsrätten medgivits i fråga om vissa rättsfrågor, såsom rörande frågan om fastighet bort uppföras såsom skattepliktig eller icke eller om egendom över huvud taget bort taxeras såsom fastighet samt frågor rörande den formella besvärsrätten i sådana mål. Det är att märka att frågor rörande den subjektiva skattskyldigheten för fastighet, som hittills också kunnat komma under regeringsrättens bedömande, genom den i och med 1956 års taxering verkställda omläggningen av fastighetsbeskattningen bortfallit såsom processföremål i samband med fastighetstaxering. Utredningen anser sig icke böra förorda någon ytterligare begränsning av fullföljdsrätten i fråga om fastighetsmålen. De frågor som i dessa mål kan föras upp till regeringsrätten torde i allmänhet vara av den vikt för den skatt-

skyldige att regeringsrätten bör få pröva dem och målens antal är så ringa att någon spärr icke kan anses påkallad. Detsamma torde också kunna sägas om taxeringsmålen av mera speciell, ofta mera tillfällig karaktär, såsom angående investeringsavgifter o. d.

Det kan icke gärna ifrågasättas att låta de föreslagna fullföljdsbestämmelserna gälla i fråga om mål, som avgjorts i prövningsnämnd vid bestämmelsernas ikraftträdande. Därigenom skulle processförutsättningarna väsentligen rubbas, sedan målet passerat prövningsnämnden, se härom vidare övergångsbestämmelserna. Jämväl på denna grund är det uteslutet att låta det nya förfarandet äga tillämpning å redan anhängiggjorda mål om krigskonjunkturskatt eller andra skatter, som icke längre skall utgå.

2 §

I denna paragraf angives huvudgrundsatsen, att besvärens upptagande till prövning av regeringsrätten är beroende av förutsättningen att regeringsrätten meddelat parten prövningstillstånd. Uttrycket part, som också återfinnes i den av 1956 års riksdag antagna taxeringsförordningen, åsyftar här den som enligt nämnda förordning är behörig att anföra besvär och som på grund därav kan vara part i målet, d. v. s. skattskyldig, kommun eller taxeringsintendent.

3 §

I den allmänna motiveringen för förslaget har redogjorts för grunderna för prövningstillstånd. Därvid har framhållits de mera väsentliga synpunkter som bör tjäna till ledning vid den praktiska tillämpningen.

4 §

Vid bedömningen av förutsättningarna för prövningstillstånd enligt 3 § 2 skall enligt utredningens förslag den beloppsspärr, varom 4 § handlar, komma i betraktande. Detta angives skola ske 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.

Beträffande frågan om den föreslagna spärrens storlek och om spärrens utformning hänvisas till den allmänna motiveringen (s. 51). Anmärkas må, att det, för att kravet på summa revisibilis skall vara uppfyllt, räcker med att tvistebeloppet uppgår till den föreskrivna summan i fråga om någon av de överklagade taxeringarna. Detta är alltså fallet, även om summan är uppnådd endast beträffande en mindre taxering i annan kommun än hemortskommunen men icke beträffande taxeringarna i den sistnämnda kommunen.

Såsom framgått av den allmänna motiveringen till förslaget, har utredningen i princip velat begränsa beloppsspärrens tillämpning till sådana fall, då den fullföljda talan omedelbart hänför sig till en inkomst- eller avdragspost, som direkt påverkar den sammanräknade nettoinkomstens respektive

den behållna förmögenhetens storlek. Man har m. a. o., såsom nämnts i den allmänna motiveringen, siktat på de vanligast förekommande fallan, då tvisteföremålet på ett enkelt sätt kan till beloppet fixeras, såsom fallet är när besvärsyrkandet avser viss inkomst eller utgift eller, såvitt angår förmögenhetstaxering, någon i förmögenheten ingående tillgångs- eller skuldpost. Denna begränsning av spärrens tillämpningsområde har markerats genom ordet »allenast» i den föreslagna författningstexten.

Härigenom kommer således summa revisibilis icke att utgöra hinder för prövningstillstånd enligt 3 § 2 i fall, då det gäller att bedöma riktigheten av beslut, varigenom parts talan i kammarrätten helt eller delvis icke upptagits till prövning. Om ett sådant fall icke undantoges från tillämpningen av summa revisibilis, skulle den otillfredsställande situationen kunna uppkomma, att en skattskyldig på grund av beloppsspärren ginge miste om den prövning i sak av sin talan som han annars skulle ha fått i åtminstone någon av besvärsinstanserna. Detta kunde inträffa, om prövningsnämnden och kammarrätten förklarat klagandens talan av något skäl icke kunna prövas, men det sedan av regeringsrätten vid bedömningen av fråga om prövningstillstånd befunnes att underinstanserna icke bort avvisa målet från saklig prövning. Därest det belopp, varom talan fördes, icke uppnådde summa revisibilis, skulle möjligheten till rättelse saknas utom i de mera sällsynta fall då 3 § 1 kunde åberopas för prövningstillstånd.

Icke heller skall summa revisibilis äga tillämpning i andra fall, i vilka tvisten icke alls eller endast i mindre grad gäller frågan om storleken av en inkomst- eller avdragspost, d. v. s. i fall där den rättsliga bedömningen träder i förgrunden. Så är exempelvis fallet då talan rör fråga, huruvida äkta makar skall samtaxeras eller icke. Ett annat exempel är frågan, huruvida skattskyldig haft förvärvskälla inom viss kommun eller icke. En kommun yrkar t. ex. att, om en person som driver entreprenadverksamhet med huvudkontor å annan ort befinnes ha haft fast driftställe inom kommunen, han måtte förklaras skattskyldig därstädes för den inkomst av rörelse som han enligt utredningen i målet visar sig ha åtnjutit. I detta fall vill kommunen alltså i första hand veta om vederbörande över huvud taget är skattskyldig i kommunen. Frågan om beloppets storlek kan i det aktuella fallet vara av endast sekundärt intresse. Hit hör också frågor om taxering vid omläggning av räkenskapsår samt frågor om fördelning av den till kommunal inkomstskatt skattepliktiga inkomsten mellan flera taxeringsorter. Vidare bör från tillämpningen av summa revisibilis undantagas även frågor om tillämpningen av avtalen för undvikande av dubbelbeskattning. Dylika frågor rör nämligen om viss inkomst eller förmögenhetstillgång är av här i riket skattepliktig natur. Det torde utan närmare motivering vara uppenbart att en summa revisibilis icke lämpar sig för de här angivna fallen.

Genom att det för en tillämpning av summa revisibilis-regeln i mål om

inkomsttaxering skall vara fråga om inkomst- eller avdragspost av betydelse för den sammanräknade nettoinkomsten kommer enligt utredningens förslag frågan om avdrag för underskott å förvärvskälla att ligga inom området för regelns tillämpning. Däremot skall summa revisibilis icke gälla beträffande övriga allmänna avdrag vid inkomsttaxeringen jämlikt 46 § 2 eller 3 mom. kommunalskattelagen eller jämlikt 4 § 1 och 2 mom. förordningen om statlig inkomstskatt och ej heller beträffande avdrag för garantibelopp enligt 47 § kommunalskattelagen. Av samma skäl kommer tvister om de statliga eller kommunala ortsavdragen icke att beröras av summa revisibilis-regeln.

Summa revisibilis skall vidare icke gälla i de fall, då talan gäller befrielse från eller lindring i skattskyldighet jämlikt 49 §, 50 § 2 mom. andra eller tredje stycket eller 75 § 1 mom. kommunalskattelagen eller 8 § 3 mom., 9 § 2 mom. andra stycket, eller 15 § 1 mom. förordningen om statlig inkomstskatt eller 15 § 1 mom. förordningen om statlig förmögenhetsskatt. Här avses alltså vissa fall, då beskattningsnämnd med hänsyn till de mer eller mindre ömmande omständigheter som befinnes föreligga äger medgiva den skattskyldige lindring eller befrielse i skattskyldigheten genom ortsavdrag för dödsbo även för senare beskattningsår än det då dödsfallet inträffade, genom avdrag för nedsatt skatteförmåga av olika anledningar eller genom befrielse helt eller delvis för dödsbo från erläggande av kvarstående eller tillkommande skatt.

Än vidare skall summa revisibilis icke gälla talan som avser bestämmande av skattesats jämlikt 10 § 2 mom. förordningen om statlig inkomstskatt eller föreskrift som meddelats enligt 20 § 2 mom. andra stycket samma förordning.

Ett ytterligare fall, då regeln om summa revisibilis icke lämpligen bör gälla, är det att tvisten gäller huruvida taxeringen blivit oriktig i något hänseende, varom förmäles i 100 § under 1)—5) (nya) taxeringsförordningen. Under punkterna 1)—4) behandlas sådana centrala spörsmål som, huruvida viss inkomst eller förmögenhet är av skattepliktig natur, om vem som är skattskyldig för inkomst eller förmögenhet, om vem som är ägare till fastighet och på grund därav skyldig utgöra kommunal inkomstskatt för garantibeloppet för fastigheten samt om vad som är att anse som rätt beskattningsort. Punkt 5) i det åberopade författningsrummet handlar om det fall, att taxering blivit felaktig på grund av felräkning, misskrivning eller annat uppenbart förbiseende. I den mån det hävdas, att en taxering är oriktig i något av de hänseenden som nu berörts, föreligger extraordinär besvärsrätt för den skattskyldige eller, under de förutsättningar som anges i 101 § (nya) taxeringsförordningen, för taxeringsintendent. De skäl som föranlett detta kan enligt utredningens mening med lika starkt fog åberopas för att möjligheterna för skattskyldig eller annan part skall få sin talan härom prövad av regeringsrätten icke bör begränsas genom en belopps-

spärr. Ett undantagsstadgande av denna innebörd har därför upptagits i förevarande paragraf. Däremot bör icke från summa revisibilis undantagas talan enligt punkterna 6) och 7) i 100 § (nya) taxeringsförordningen. I de där avsedda fallen förutsättes ju att taxeringen blivit väsentligt för hög, d. v. s. att det skall röra sig om belopp som absolut sett inte är ringa.

5 §.

Om den fullföljda talan, såsom ofta är fallet, innefattar mera än ett yrkande och om läget är sådant att grund för prövningstillstånd kan åberopas endast beträffande viss del av målet men icke beträffande målet i övrigt, uppkommer frågan vilken omfattning prövningstillståndet skall givas.

Eftersom förslagets huvudsyfte är att begränsa fullföljdsrätten till frågor av viss betydenhet för den skattskyldige och därigenom också inrikta regeringsrättens verksamhet på uppgifter av viss högre kvalitet, borde därav strängt taget följa att prövningstillståndet begränsades till att avse endast den del av målet, beträffande vilket grund för prövningstillstånd kunde åberopas.

Även om skäl kan anföras för att på detta sätt inskränka den högsta instansens befattning med målet, torde detta emellertid icke utan vidare låta sig göra i skattemålen.

Det bör nämligen beaktas att vad som genom skatteprocessen bringas under domstolens prövning i själva verket är den skattskyldiges hela taxering. Det är denna som genom det slutliga avgörandet skall fastställas eller ändras, alltefter ställningstagandet beträffande den tvist som målet gäller. Med hänsyn härtill måste utgångspunkten för frågan om prövningstillståndets omfattning vara att söka undvika en olämplig uppdelning av målet.

Ofta visar det sig att de olika frågor, vilka tvisten gäller, sammanhänger med varandra på ett eller annat sätt. Detta sammanhang kan vara rent sakligt eller ligga på det mera tekniska planet. I dessa fall framstår det givetvis som särskilt angeläget att prövningen får omfatta hela frågekomplexet utan att någon del utbrytes ur sitt sammanhang. Men även eljest i fall, där sammanhang mellan de olika frågorna kanske saknas eller där sammanhanget är mindre markerat, talar det allmänna önskemålet, att så långt det är möjligt inom ramen för den fullföljda talan åstadkomma en riktig och rättvis taxering, starkt för att låta prövningstillståndet innefatta det överklagade utslaget i dess helhet. Man återkommer här till synpunkten att det till sist är taxeringens storlek det gäller. Särskilt för den skattskyldige måste det då ofta te sig mera stötande att, därest han tillåtes föra talan i den högsta instansen, dennas prövning av målet endast blir av partiell omfattning, än om prövningstillstånd helt vägras honom. Ett antingen/eller ställer sig därför mera naturligt. För att i enlighet härmed låta det meddelade prövningstillståndet gälla partens hela fullföljda talan talar också

praktiska skäl. För regeringsrätten medför nämligen en sådan utgångspunkt en förenkling av det med tillståndsgivningen sammanhängande arbetet såtillvida att det därvid räcker att konstatera om grund för prövningstillstånd föreligger beträffande någon del av målet. Om så är fallet är saken klar, och prövningstillstånd skall medgivas för klagandens fullföljda talan i dess helhet, utan att någon mera ingående bedömning av målet i övrigt erfordras. Man undviker därmed också de komplikationer, som skulle kunna tillstöta vid tillståndsprövningen, för den händelse delade meningar skulle råda inom dispensavdelningen om prövningstillståndets omfattning. För parten blir resultatet med den angivna ståndpunkten således att, om han erhållit prövningstillstånd med hänsyn till önskvärdheten av enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning beträffande viss fråga och han klagat jämväl beträffande annan fråga, tillståndet kommer att gälla också denna andra fråga, även om grund för prövningstillstånd icke kunnat åberopas beträffande den senare frågan.

Utredningen har också övervägt om man icke skulle kunna tänka sig en modifiering av regeln såtillvida, att åt regeringsrätten lämnades en möjlighet att åtminstone mera undantagsvis giva prövningstillståndet en mera begränsad omfattning. Fall kan nämligen förekomma, då en sådan begränsning av prövningstillståndet skulle vara till fördel, utan att man därigenom eftersatte det nämnda önskemålet om en riktig taxering. Här åsyftas närmast sådana fall, i vilka det är uppenbart att intresset av en prövning, vare sig ur prejudikatsynpunkt eller ur ändringssynpunkt, föreligger allenast beträffande någon liten avgränsad del av målet. En begränsning av prövningstillståndet till denna del skulle kunna vara rationell ur den synpunkten att regeringsrätten därigenom besparades onödigt merarbete vid målets slutliga behandling. Det kan i detta sammanhang nämnas, att lagrådet i sitt yttrande i anledning av propositionen nr 127/1955 (s. 61) angående vissa ändringar i vattenlagen berört frågan om ett begränsat prövningstillstånd för rättegångsbalkens vidkommande. Av lagrådet framhölls bland annat, att begränsningsmöjligheten skulle vara till fördel för målens snabba behandling. Frågan om dylik partiell dispens syntes emellertid icke kunna lösas i det angivna sammanhanget.

Icke ens för de sålunda åsyftade undantagsfallen har utredningen ansett sig böra förorda möjligheten av partiellt prövningstillstånd. Såvitt utredningen kan bedöma skulle dessa fall bliva mycket sällsynta och intresset av ett snabbt dispensförfarande talar även här för att man konsekvent håller fast vid att detta förfarande endast och allenast skall gå ut på ett bedömande av om prövningstillstånd skall medgivas eller icke. Komplicerades tillståndsprövningen med en bedömning av tillståndets omfattning, skulle man äventyra den tidsvinst man eftersträvade genom anordningen med prövningstillstånd.

Ytterligare en synpunkt på frågan, huruvida partiellt prövningstillstånd

må förekomma eller ej, må anföras, en synpunkt som i och för sig icke är avgörande men dock icke saknar betydelse. Den gäller huru i ett beslut om partiellt prövningstillstånd räckvidden av det överklagade utslagets rättskraft, till den del utslaget icke innefattas i beslutet om prövningstillstånd, skall angivas. Med den lösning, som av utredningen förordas, eller att meddelat prövningstillstånd skall gälla utslaget i dess helhet, föreligger icke något problem. Ett nytt utslag skall träda i kammarrättsutslagets ställe. Annorlunda ställer sig saken, om prövningstillståndet icke skall gälla utslaget i dess helhet utan endast en del av målet. Kan i så fall någon del av taxeringen, sådan den blivit av kammarrätten bestämd, i beslutet om prövningstillstånd angivas stå fast? Att domskälen i de delar av målet, som icke beröres av prövningstillståndet, skall stå fast, är visserligen klart. Men att angiva huru långt slutet, d. v. s. taxeringsbeloppen, tagit åt sig rättskraft, är icke alltid möjligt. Frågan om verkställighet eller eventuell restitution av tilläventyrs erlagt skattebelopp måste sannolikt hållas öppen i avbidan på blivande utslag av regeringsrätten, vilket torde böra angiva taxeringsbeloppen i deras helhet, sådan taxeringen blivit av regeringsrätten slutligt bestämd.

6 §.

I det föregående (s. 55) har framhållits, att i skattemålen icke såsom i civilmålen torde föreligga behov av för det särskilda fallet utformade speciella besvärshänvisningar i kammarrättens utslag. Möjligheten av prejudikat- eller intressedispens står alltid öppen, oavsett målets beskaffenhet. Därmed återstår såsom alternativ endast möjligheten av dispens enligt 3 § 2, d. v. s. i främsta rummet ändringsdispens, som förutsätter att ändringsyrkandet uppnår summa revisibilis. För att klargöra förutsättningarna för besvärsrätt torde det därför vara tillräckligt med en generell besvärshänvisning i kammarrättsutslaget, i vilken man anger att fullföljd talan ej kan komma under Kungl. Maj:ts prövning, med mindre regeringsrätten meddelat tillstånd därtill, samt återger innehållet i 3, 4 och 5 §§. Exempel på dylik besvärshänvisning återgives i bilaga nr 4.

7 §.

Utredningen har icke funnit erforderligt, att besvärsskriften innehåller särskild begäran om prövningstillstånd. En framställning härom får anses ligga i själva besvärsinlagan. För de fall, då klaganden gör gällande att prövningstillstånd bör meddelas på grund av att talans prövning är av vikt för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning eller eljest har synnerlig betydelse utöver det mål, varom är fråga, bör han dock i besvären angiva de omständigheter han åberopar till stöd därför.

Då besvärsskriften sålunda skall ligga till grund för bedömningen av förutsättningarna för prövningstillstånd och därjämte också skall utgöra

grundval för den prövning av målet, som skall företagas sedan prövningstillstånd erhållits, innebär detta att man måste ställa stora krav på besvärsskriftens fullständighet. I förevarande paragraf har därför uttryckligen föreskrivits, att av besvären klart skall framgå, förutom det utslag mot vilket talan föres, i vilken del utslaget överklagas, den ändring som klaganden yrkar och grunderna för hans talan. Ett tydligt angivande av i vilken del kammarrättens utslag överklagas och av den ändring som yrkas är av betydelse bland annat med hänsyn till att i regeringsrätten förd talan enligt förslagets 15 § icke får avse något, som icke varit föremål för talan i kammarrätten.

De krav som i enlighet med det anförda måste ställas på besvärens innehåll förutsätter i sin tur att kammarrättens utslag ges en fullständig utformning.

Kammarrättens utslag måste innehålla en redogörelse för beskattningsmyndigheternas åtgärder i samtliga relevanta delar samt för yrkandena i målet. Därav skall nämligen klart framgå i vilka hänseenden ståndpunkterna skiljer sig från varandra och vad som alltså varit föremål för tvist. I detta sammanhang erinras om den möjlighet att förelägga parten att fullständiga besvärsföreskrift i fråga om yrkande, grunderna för besvärstalan eller i annat hänseende, som står även kammarrätten till buds enligt 112 § i den nya taxeringsförordningen.

Av största betydelse för klagandens möjligheter att utveckla grunderna för sin talan är att kammarrättens beslut i målet i möjligaste mån innefattar en klargörande motivering. Utredningen är medveten om de svårigheter som möter härvidlag, särskilt när det gäller mera skönsmässiga bedömanden. Det står likväl utom all tvekan att utslagen bör kunna motiveras i långt högre grad än som hittills i allmänhet skett. Ett dylikt önskemål kan icke anses obilligt i betraktande av de utförliga motiveringar som de allmänna domstolarna är skyldiga att lämna i sina avgöranden. Det sagda innebär fördenskull icke att utförligheten i motiveringarna till kammarrättsutslagen behöver vara lika stor som i de allmänna domstolarnas utslag. På grund av skattemålens mångfald och speciella natur är detta icke alltid möjligt. För den händelse kammarrätten avser att med godkännande av de av prövningsnämnden angivna skälen ej göra ändring i prövningsnämndens beslut torde för övrigt en särskild motivering ej alltid vara erforderlig, då skälen till utgången i målet i sådant fall bör kunna framgå av den föregående sakframställningen. Denna bör nämligen i möjligaste mån återge även skälen för prövningsnämndens beslut och icke, såsom nu ofta är fallet, inskränka sig till endast ett angivande av de omtvistade beloppen. Skall prövningsnämndens beslut fastställas utan accepterande av skälen, erfordras däremot en fullständig motivering i kammarrättens utslag. De stundom förekommande skrivsätten »finner ej skäl göra ändring i de överklagade taxeringarna», »finner besvären icke föranleda bifall» m. m.

dylikt utan föregående motivering ger icke parten erforderlig ledning vid ett överklagande. Angeläget är att, därest kammarrättsbesvären avvisas på grund av bristande utredning, i utslaget anges i vilket avseende utredningen ansetts bristfällig. Det måste anses synnerligen otillfredsställande att klaganden, särskilt i mål med många frågor, lämnas i ovisshet om vad han bör utreda.

Det bör betonas att det icke är endast parterna som ha intresse av att kammarrättens utslag är tillräckligt utförliga i de angivna hänseendena. Även vid den dispensföredragning och den dispensprövning, som skall äga rum enligt förslaget i händelse av fullföljd, är det till stor fördel för snabbheten, om sakläget och utslagsmotiveringen klart framgår av de överklagade utslagen.

Utredningen anser det icke erforderligt att den närmare utformningen av utslagen i skattemålen bestämmes genom särskilda direktiv. Det bör få ankomma på skattedomstolarna själva att taga ståndpunkt till denna fråga. Utredningen vill dock sätta i fråga om icke den gängse tabulaturen kunde i vissa avseenden ändras. För närvarande inledes sakframställningen regelmässigt med en till omfånget dominerande och åtminstone för den skattskyldige svårläst redogörelse för den taxering, mot vilken talan föres. Därefter följer själva sakframställningen, som oftast har formen av en mycket knapphändig upplysning om de vid taxeringen gjorda avvikelserna från den skattskyldiges deklaration. Sakframställningen följes så av yrkandena i målet och domstolens beslut. Även om denna tabulatur i och för sig kunnat vara till fördel för en snabbare målavverkning, ifrågasätter utredningen om det icke skulle vara en ännu större fördel, om sakframställningen befriades från den nuvarande redogörelsen för taxeringen med alla dess sifferuppgifter och denna redogörelse i stället ersattes med en särskild kolumntabell som utvisade taxeringarna enligt de olika instansernas beslut. En dylik tabell är avsevärt mera överskådlig och lättfattlig för läsaren än den vanliga skriftliga redogörelsen. Då detta tabellsystem redan visat sig praktiskt användbart i de protokollsutdrag, som innefattar prövningsnämndernas beslut, synes systemet med fördel kunna användas även av domstolarna. Härigenom skulle sakframställningen kunna ges en betydligt ledigare och fylligare form, så att av innehållet tydligare än vad nu brukar vara fallet framginge tvistefrågornas verkliga innebörd. Detta skulle i hög grad vara ägnat att vid ett eventuellt fullföljande av processen underlätta klagandens precisering av sin talan. För att i någon mån belysa hur utredningen tänkt sig utformningen av utslagen får utredningen hänvisa till bil. nr 5—7.

Enligt 16 § i förslaget får part 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. I anledning härav synes klagande, som i besvären åberopar nytt bevis, böra uppgiva vad han vill styrka med beviset samt anledningen till att detta ej tidigare förebragts.

9 §.

Därest besvärsskriften ej uppfyller föreskrifterna i 7 § eller den eljest är ofullständig, kan enligt förevarande paragraf regeringsrätten förelägga klaganden att avhjälpa bristen. Ehuru det icke uttryckligen sagts något därom, bör rätten i föreläggandet utsätta viss tid härför.

Underlåtenhet att efterkomma förläggandet medför enligt förslaget att besvären må avvisas. Detta har dock ansetts böra gälla endast då bristen är så väsentlig, att besvärsskriften är otjänlig som grund för regeringsrättens prövning av målet.

Med tanke på att besvärsskrifterna i skattemålen oftast avfattas av de skattskyldiga utan hjälp av advokater, bör bestämmelsen om avvisning icke tillämpas alltför strängt. Den bör ses som en sista utväg att komma till rätta med parter, som inte kan förmås att, där detta är av betydelse för målets avgörande, precisera sin ståndpunkt (jfr prop. nr 150/1956 s. 318).

10 och 11 §§.

Genom de bestämmelser som upptagits i dessa paragrafer befästes den redan tidigare gällande principen att processen skall vara kontradiktorisk. Klagandens motpart skall alltså, såsom redan nu plägar ske, genom handlingarnas delgivande med honom erhålla tillfälle att yttra sig i målet rörande de anförda grunderna för besvärstalan och ange de omständigheter han vill anföra. Utredningen har ansett det lämpligt att i fråga om innehållet i genmälet uppställa samma krav som beträffande besvärsinlaga.

12 §.

I denna paragraf har upptagits föreskrift, att klaganden skall delgivas motpartens yttrande jämte därvid fogade handlingar. Tidigare var det vanligt att, sedan skattskyldigs besvär tillställts vederbörande taxeringsintendent och denne förklarat sig i målet, handlingarna översändes för vidare behandling i regeringsrätten, utan att den skattskyldige erhållit del av förklaringen. Härigenom kom den skattskyldige ofta att sväva i okunnighet om vad som i förklaringen anförts till hans nackdel. Detta kunde därför komma att stå oemotsagt även i sådana fall där det kanske lätt kunnat vederläggas av den skattskyldige, om han fått taga del av förklaringen. Sedermera har väl en förändring till det bättre inträtt genom att man på de flesta håll övergått till att tillställa den skattskyldige en avskrift av den förklaring som vederbörande taxeringsintendent avgivit. Då detta förfarings-

sätt icke genomförts överallt, har utredningen ansett det angeläget att genom en uttrycklig bestämmelse göra delgivningen obligatorisk.

Om sättet för delgivningen hänvisas till 17 §.

13 §.

I allmänhet torde någon skriftväxling utöver besvär och genmäle icke vara behövlig. Stundom kan emellertid regeringsrätten finna anledning att från parterna eller endera av dem infordra ytterligare uppgifter. Regeringsrätten har då möjlighet att förordna om ytterligare skriftväxling.

14 §.

I allmänhet bör frågan, huruvida prövningstillstånd skall medgivas, upptagas först sedan genmäle inkommit. Någon gång torde emellertid sådana omständigheter kunna föreligga, att motpartens hörande icke är erforderligt för avgörande av frågan om beviljande av prövningstillstånd.

15 §.

Beträffande omfattningen av besvärstalan i regeringsrätten gäller för närvarande, att dylik talan endast får innefatta fullföljd, helt eller delvis, av yrkande som klaganden framställt i kammarrätten. Denna begränsning anses emellertid gälla endast yrkandets slut, d. v. s. storleken av den beskattningsbara inkomsten eller förmögenheten. Om en skattskyldig i regeringsrätten för talan om nedsättning av taxeringen, får alltså hans yrkande icke gå ut på en lägre beskattningsbar inkomst eller förmögenhet än den, vartill taxeringen skulle ha nedsatts vid bifall till hans i kammarrätten förda talan. Inom denna ram är däremot den skattskyldige oförhindrad att i regeringsrätten anföra helt nya grunder för en nedsättning. Han kan således påyrka exempelvis ett avdrag av helt annat slag än han begärt i kammarrätten.

Skatteprocessen skiljer sig här väsentligen från vad som gäller i den allmänna processen. För den allmänna processen är huvudregeln enligt 13 kap. 3 § rättegångsbalken, att väckt talan icke får ändras. Endast i vissa särskilt angivna fall medges undantag från denna huvudregel. Denna anses innebära, att talan icke får ändras genom åberopande av nya grunder. En på detta sättet ändrad talan kan icke upptagas till prövning. Att kravet på processföremålets identitet vid fullföljd av talan upprätthålles så strängt i den allmänna processen beror på att man eljest skulle försvaga domstolarnas processledande verksamhet och försvåra motpartens försvar. Därigenom skulle koncentrationsprincipen äventyras.

Även för skatteprocessens vidkommande föreligger emellertid enligt utredningens mening behov av en starkare koncentration av rättegången.

I en väl utvecklad processordning måste man sträva efter att på ett så tidigt stadium som möjligt åstadkomma en precisering av processföre-

målet och ett förebringande av processmaterialet. Allt detta bör i princip vara gjort redan i den första instansen. Den nuvarande rätten att i vilken instans som helst kunna åberopa helt andra grunder för den i målet förda talan inom den beloppsmässiga ramen för det fullföljda besvärsyrkandet strider mot den angivna riktlinjen för en riktig processordning. Denna befogenhet kan, såvitt angår förfarandet i de lägre instanserna, möjligen förklaras med de särskilda synpunkter som sammanhänger med beskattningsnämndernas primära uppgift att åsätta de skattskyldiga en riktig taxering och med den åtminstone hittills svagare processledningen på detta tidigare stadium. I den mån prövningsnämndernas ställning såsom besvärsinstanser kommer att förstärkas genom den mera domstolsmässiga karaktär, som nämnderna fått enligt den av 1956 års riksdag antagna taxeringsförordningen, kommer dock skälen för att behålla rätten att ändra grunden för den förda talan att i hög grad försvagas. I vart fall måste en sådan rätt anses föga motiverad beträffande besvären i den högsta instansen. Om en skattskyldig där yrkar ett helt annat avdrag än han förut yrkat, innebär detta i själva verket att ett nytt tvisteföremål, med all den nya utredning som kan föranledas därav, införes i processen. Härigenom skulle processen förryckas till men för bl. a. motpartens möjligheter att motargumentera och sakens snabba avgörande. Det kan inte anses riktigt att den högsta och sista instansen i första hand skall behöva taga ställning till en helt ny tvistefråga. För klagandens vidkommande kan det icke heller anses särskilt motiverat med en rätt att ändra talan i den högsta instansen. Klaganden har då i regel dessförinnan varit i två besvärsinstanser med en mera domstolsmässig ledning, i vilka han haft tillfälle att åberopa olika grunder för sin talan. Ett förbud att anföra nya grunder i den tredje besvärsinstansen kan under sådana omständigheter icke innebära någon allvarligare kränkning av hans intresse att erhålla rättvisa; att i sista instans införa nya frågor strider mot god rättegångsordning och kan därför icke tillåtas.

Till dessa viktiga allmänna synpunkter, som talar emot rätten att vid talans fullföljande till regeringsrätten kunna utan vidare ändra grunden för den förda talan, kommer, att det av utredningen föreslagna systemet med prövningstillstånd i sig självt förutsätter en stark koncentration av processen i den högsta instansen. Då frågan om prövningstillstånd skall avgöras, kommer ju bedömningen att gälla, huruvida någon av de angivna grunderna för dylikt tillstånd föreligger beträffande kammarrättens utslag i viss del eller i dess helhet. Vad som bedömes är alltså närmast, om detta kammarrättens utslag bör ändras i något avseende. Alltefter de grunder för prövningstillstånd som klaganden åberopat skall regeringsrätten alltså pröva om utslaget exempelvis skall stå sig ur prejudikatsynpunkt eller om anledning över huvud förekommer till ändring i det slut, vartill kammarrätten kommit. Det är under sådana förhållanden icke rimligt att

regeringsrättens tillståndsprövning skall kunna grundas på något annat än det som varit föremål för kammarrättens prövning.

Resultatet av det anförda blir att klagandens fullföljdsrätt måste begränsas till sådana tvistefrågor som varit under kammarrättens bedömande. I förslaget har därför föreskrivits, att talan icke må föras i regeringsrätten om inkomst- eller avdragspost, tillgångs- eller skuldpost eller annat, som icke varit föremål för eller äger samband med talan i kammarrätten.

Det bör framhållas att såsom ändring av talan anses icke att parten beträffande samma sak inskränker sin talan eller, utan att saken ändras, åberopar ny omständighet för sin talan. Saken ändras alltså icke om skattskyldig, som yrkat avdrag för vissa utbetalningar såsom varande räntebetalningar, blott ändrar sin argumentering och i stället hävdar att utbetalningarna är perodiskt understöd eller om han till stöd för talan om skattefrihet hävdar att belopp, som han tidigare påstått utgjort del av en erhållen köpeskillningslikvid, i stället varit en skuldamortering.

Stundom kan omständigheterna vara sådana att det skulle te sig särskilt obilligt, om ett nytt yrkande inom den beloppsmässiga ramen för den tidigare förda talan icke kunde beaktas av regeringsrätten. Detta kan inträffa i fall, där ett och samma saksammanhang kan giva upphov till olika näraliggande yrkanden. Som exempel kan nämnas det vanliga fallet att en skattskyldig, som fört talan om avdrag för fördyrade levnadskostnader på grund av att han arbetat å annan ort än bostadsorten, i den sista instansen i stället eller kanske alternativt yrkar avdrag för resekostnader mellan hemmet och arbetsplatsen. Likaså kan en rörelseidkare som yrkat avdrag för överpris tänkas i stället yrka högre värdeminskningsavdrag. Belysande är också några av regeringsrätten avgjorda fall (se t. ex. RÅ 1954 not. Fi 1660), i vilka makar yrkat särtaxering. Regeringsrätten, som ogillade yrkandena härom, prövade i dessa fall efter besvärstidens utgång framförda alternativyrkanden inom ramen för de ursprungliga yrkandena om särtaxering, trots att de icke tidigare framställts. Även i fortsättningen bör dylika yrkanden, som följer av det saksammanhang å vilket den ursprungliga talan grundats, kunna beaktas. För att det principiella förbudet mot en ändrad talan icke skall bli illusoriskt bör emellertid inskärpas att ett beaktande av nya yrkanden bör begränsas till fall, där det nya yrkandet ligger mycket nära det fullföljda och närmast har karaktär av ett alternativyrkande, som icke i mera väsentlig grad förändrar den ursprungliga saken. Det är enligt utredningens mening endast i sådana fall, som samband med den i kammarrätten förda talan kan sägas föreligga.

En konsekvens av det förbud att ändra talan i regeringsrätten, som enligt förslaget principiellt skall gälla, är att icke heller klagandens motpart i denna instans bör få gentemot de anförda besvären kvittningsvis åberopa omständigheter, vilka hänför sig till helt andra grunder än de av klaganden anförda och vilka icke varit åberopade i kammarrätten. En

sådan rätt för motparten skulle strida mot fullföljdsbegränsningens syfte och äventyra den koncentration av processen till de i besvären omhandlade tvistefrågorna, som man eftersträvar. Om en skattskyldig i de olika instanserna fört talan om någon avdragspost vid beräkningen av sin inkomst av rörelse, bör alltså taxeringsintendenten, som är den skattskyldiges motpart, icke få i regeringsrätten göra invändning om att den skattskyldige fått för stort avdrag vid beräkningen av inkomst av tjänst, såvida han icke gjort denna invändning redan i kammarrätten. Icke ens inom en och samma förvärvskälla bör invändning få göras beträffande något annat än det klaganden fört talan om, därest detta andra icke står i något nära saksammanhang med denna talan. Om besvären gäller avdrag för facklitteratur i tjänsten bör alltså taxeringsintendenten i motargumenteringen icke få taga upp saken ovidkommande resekostnader i samma förvärvskälla.

Av det sagda följer givetvis att icke heller regeringsrätten bör i domslutet få kvittningsvis avvisa i besvären gjorda yrkanden på grunder som icke står i något som helst samband med dessa yrkanden.

16 §.

Med hänsyn både till att parterna haft möjlighet att i två besvärsinstanser framföra sin utredning och till önskvärdheten av att icke processen förryckes genom att nytt material i stor utsträckning framlägges först i den högsta instansen, föreslår utredningen att part, i likhet med vad som gäller beträffande i tvistemål förd talan i högsta domstolen, ej må i regeringsrätten till stöd för sin talan åberopa nytt material, med mindre han gör sannolikt, att han icke tidigare kunnat åberopa omständigheten eller beviset eller han eljest haft giltig ursäkt att ej göra det. Av bestämmelsens avfattning framgår, att fullständig bevisning icke kräves för att parten varit hindrad att förebringa materialet i lägre instans. Det är tillräckligt att hans påståenden härom göres sannolikt. Giltig ursäkt att ej framlägga material i lägre instans kan tänkas föreligga, då parten med hänsyn till processens förlopp i de lägre instanserna utgått från att hans sakframställning icke bestritts av motparten och därför icke behövt stödjas av bevis eller då han eljest haft fog för sitt antagande, att detta material saknade betydelse i målet. Det bör betonas, att den här föreslagna inskränkningen i rätten att i den högsta instansen framlägga nytt material gäller även taxeringsintendenten, då han som motpart har att yttra sig över den skattskyldiges besvär.

17 §.

Enligt 10 och 12 §§ skall besvärsinlaga och genmäle delgivas motparten. Utan särskilt stadgande lärer samma regel böra gälla om de ytterligare

skrifter, som parterna ingiver i målet. I förevarande paragraf upptages bestämmelser om delgivningen.

För närvarande gäller följande ordning. Sedan besvär inkommit till finansdepartementet, remitteras besvärshandlingarna till kammarrätten för insändande av de i kammarrätten prövade handlingarna samt för införskaffande genom vederbörande länsstyrelses försorg av förklaring. I det vanligaste fallet, då besvär anförts av skattskyldig, skall sådan förklaring avgivas av vederbörande taxeringsintendent efter hörande av taxeringsnämndens ordförande och eventuellt annan vederbörande (i Stockholm höres regelmässigt icke ordföranden i taxeringsnämnden). Är taxeringsintendenten klagande, skall förklaring införskaffas från den skattskyldige. Är kommun klagande, skall förklaring avgivas av taxeringsintendenten och den skattskyldige. Sedan förklaringar inkommit till länsstyrelsen, återsänder denna akten med bifogande av förklaringarna direkt till finansdepartementet.

Ehuru föreskrift därom icke finnes meddelad, har — såsom i motiveringen till 12 § nämnts — sedan några år tillbaka varit vanligt, dock icke i Stockholm, att taxeringsintendentens förklaring delgivits den skattskyldige-klaganden formlöst genom översändande i tjänstebrev av en avskrift av förklaringen med påstämplat meddelande, att påminnelser kan sändas direkt till finansdepartementet.

Då nu kommunikation med motparten föreslås bliva obligatorisk, erfordras närmare bestämmelser om delgivningen.

I 33 kap. rättegångsbalken finnes bestämmelser meddelade om delgivning i rättegången vid de allmänna domstolarna. Huvudregeln är enligt 33 kap. 4 §, att delgivningen skall ske genom rättens försorg. Begär part att få ombesörja delgivning, må det anförtros honom, om rätten finner det kunna ske utan olägenhet.

Den nya taxeringsförordningen upptager under 54 § bestämmelser om delgivning. Dessa bestämmelser innehåller bland annat följande. Rätt att använda delgivning tillkommer taxeringsnämnd, taxeringsintendent, prövningsnämnd och länsstyrelse. Delgivning skall, där så ske kan, verkställas genom posten. Om sådan delgivning skall vad i rättegångsbalken stadgas om delgivning genom posten av annan handling än stämning äga motsvarande tilllämpning. Närmare bestämmelser om delgivning genom posten av handling från taxeringsmyndighet meddelas av Kungl. Maj:t. Kan delgivning ej ske genom posten, må polismyndighet anlitas för delgivningens verkställande.

Närmare föreskrifter om delgivning är meddelade jämväl i kungörelsen den 10 juli 1947 om delgivning i mål och ärenden vid domstol (delgivningskungörelse). Denna kungörelse är icke tillämplig i taxeringsmål. Kungörelsen skiljer mellan 1) delgivning genom tjänstebrev eller bud med begäran om skriftligt erkännande av mottagandet, 2) delgivning genom

postverket i särskild ordning (postdelgivning) och 3) delgivning genom stämningsman eller annan, vars intyg utgör fullt bevis om verkställd delgivning (stämningsmannadelgivning).

Det torde kunna förutsättas att i skatteprocessen delgivningen i stor utsträckning kan ske genom parterna själva, särskilt om förfarandet kan ordnas enkelt. I de flesta fall torde vara tillräckligt att med posten formlöst översända bestyrkt avskrift av de handlingar, som skall delgivas motparten, med begäran om skriftligt erkännande av mottagandet. Besvärsinlagan bör dock på hittills brukligt sätt delgivas genom länsstyrelsens försorg. Finnes sådan formlös delgivning icke med trygghet kunna ske, synes postdelgivning böra ske på länsstyrelsens föranstaltande, när handlingarna skall delgivas genom länsstyrelsens försorg och eljest genom regeringsrättens föranstaltande. I den omfattning, Kungl. Maj:t bestämmer, bör även föredragande hos regeringsrätten äga föranstalta om postdelgivning.

Utredningen har under förevarande paragraf föreslagit enahanda föreskrifter som den nya taxeringsförordningen, för den händelse delgivningen icke ombesörjes av parterna själva. Dock nämnes icke delgivning genom länsstyrelsens försorg, då denna är ordnad genom ovannämnda remissförfarande och länsstyrelsen enligt uttrycklig föreskrift i 54 § nya taxeringsförordningen är berättigad att i taxeringsmål använda postdelgivning.

I övrigt torde — i enlighet med praxis inom den administrativa processen — rättegångsbalkens bestämmelser om delgivning äga analogisk tillämpning.

Övergångsbestämmelserna

Förordningen föreslås skola träda i kraft den 1 januari 1958. Den bör dock icke tillämpas i fråga om mål, som avser 1956 års eller tidigare års taxeringar, och ej heller i fråga om mål, som avser 1957 års taxeringar därest taxeringsfrågan handlagts av prövningsnämnd före 1957 års utgång. Dylika mål har nämligen handlagts i den ordning, som stadgats i den äldre taxeringsförordningen, och andra processförutsättningar föreligger således för dessa mål än som skall gälla enligt den nya taxeringsförordningen. Däremot bör förordningen tillämpas i mål som rör eftertaxering för äldre år, därest frågan om eftertaxering handlagts i enlighet med bestämmelserna i den nya taxeringsförordningen.

Övergångsbestämmelserna har avfattats i enlighet med det anförda.

KAPITEL IX

Föreslagna ändringar i regeringsrättslagen

A. Gällande bestämmelser

I lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt föreskrives i *1 §*, att Kungl. Maj:ts regeringsrätt skall utgöras av sju regeringsråd, av vilka en, enligt vad därom är särskilt stadgat, tjänstgör i lagrådet, och att de i regeringsrätten tjänstgörande ledamöterna äger sig emellan fördela tjänstgöringsskyldigheten med iakttagande att regeringsrättens arbete skall fortgå minst fyrtio veckor om året, samt i *6 §*, att Konungen meddelar förordnande att inom vederbörande departement bereda och inför regeringsrätten föredraga ärende och att Konungen, efter regeringsrättens hörande, förordnar om anmälan till föredragning och om föredragningsturen.

Närmare föreskrifter om regeringsrättsärendenas behandling inom statsdepartementen samt om expedieringen av regeringsrättens utslag m. m. finnes meddelade i Kungl. Maj:ts stadga den 18 juni 1926 (nr 227) angående behandlingen inom statsdepartementen av ärenden, som tillhör regeringsrätten.

Genom tid efter annan meddelade lagar med begränsad giltighetstid, senast lagen den 23 mars 1956 (nr 73) om tillfällig ökning av regeringsrådens antal, har antalet regeringsråd successivt ökats, år 1946 till tio, år 1952 till tretton och år 1956 till sexton, av vilka en tjänstgör i lagrådet. Ökningen av ledamöternas antal skall äga bestånd till och med den 30 september 1960 eller, om särskilda förhållanden föranleder därtill, den tidigare dag som Kungl. Maj:t bestämmer. Därefter skall antalet regeringsråd, i den mån så till följd av inträffade ledigheter kan ske, nedbringas till sju. I dessa lagar lämnades tillika bestämmelser om att regeringsrätten skulle, i den mån så med hänsyn till regeringsrådens antal kunde ske, arbeta på avdelningar samt att vad om måls handläggning i vissa fall av högsta domstolen i dess helhet funnes föreskrivet skulle i tillämpliga delar gälla i fråga om regeringsrätten.

B. Behovet av ändringar i regeringsrättslagen

I den allmänna motiveringen (s. 30) har utredningen uttalat, att en arbetsbalans uppgående till omkring 1 500 mål motsvarar vad som erfordras för hållande av en jämn föredragning på två avdelningar i regerings-

rätten. Att ringa utsikt finnes att återgå till det ursprungliga antalet regeringsråd, nämligen sju, har framhållits av chefen för justitiedepartementet vid anmälan i statsrådet den 4 januari 1956 av fråga om tillfällig ökning av antalet ledamöter i regeringsrätten (s. 10 i prop. nr 52/1956). Utredningen delar denna uppfattning. Redan antalet mål, som skall föredragas i regeringsrätten av föredragande från andra departement än finansdepartementet, motsvarar för närvarande i det närmaste full arbetsbörda för en avdelning om sex ledamöter. Härtill kommer de mål, som är beroende på föredragning av finansdepartementets föredragande. Såsom nedan skall visas uppgår dessa mål till ett antal, som motiverar bildande av ytterligare en avdelning.

Vid nu angivna förhållande synes, därest utredningens förslag om fullföljdsbegränsning i skattemål leder till lagstiftning, vara lämpligt att ersätta den provisoriska lagstiftningen om regeringsrådens antal med en definitiv reglering. I samband därmed bör provisorietidens föreskrifter om regeringsrättens uppdelning på avdelningar m. m. utbytas mot föreskrifter av bestående karaktär. Dessa torde böra i väsentlig mån hava samma innehåll som den provisoriska lagstiftningen till den del denna reglerar regeringsrättens indelning på avdelningar och vad därav följer. Samtidigt bör föreskrifter lämnas om regeringsrättens sammansättning, då den skall besluta om prövningstillstånd, och om beslutförhet i sådana frågor.

Omfattningen av sålunda erforderliga bestämmelser skulle måhända i och för sig vara ägnad att motivera en helt ny regeringsrättslag. Emellertid pågår för närvarande genom särskild sakkunnig översyn av regeringsrättslagens i 2 § upptagna förteckning över de besvärsmål, som tillhör regeringsrättens handläggning. Denna översyn torde, enligt vad utredningen inhämtat, pågå ännu någon tid och sannolikt resultera i ganska omfattande ändringar i förteckningen. Utredningen har därför föredragit, att, i avbidan på resultatet av denna översyn, den förenämnda provisoriska lagstiftningen ersättes genom ändringar och tillägg till den gällande regeringsrättslagen. Förslag härtill framlägges av utredningen.

C. Regeringsrådens antal

Enligt utredningens i det föregående framförda uppfattning förefaller det icke troligt, att man framdeles skulle 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 föranleda 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 bliva 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.

Vid beräkningen av det härför lämpliga ledamotsantalet måste särskild hänsyn tagas till den dispensprövning, som skall äga rum enligt utredningens förslag.

Vid dispensprövningen skall, i likhet med vad som gäller för motsvarande ärendens behandling i högsta domstolen, endast tre ledamöter deltaga. Ur rättssäkerhetens synpunkt lärer detta antal vara tillräckligt. Härtill kommer angelägenheten av att tillståndsprövningen icke i alltför hög grad inkräktar på regeringsrättens sammanlagda arbetstid genom att binda ett onödigt stort antal ledamöter. För att undanröja det hinder, som föreligger mot tremannaavdelningar på grund av den nuvarande lydelsen av 22 § 2 mom. regeringsformen har såsom förut (s. 59) nämnts proposition om ändring i nämnda grundlagsstadgande framlagts. Riksdagen har också den 18 maj 1956 såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling antagit det i propositionen framlagda förslaget.

Med hänsyn till att samtliga inkommande mål rörande taxering till inkomst- eller förmögenhetsskatt, vilka ej är deserta hos regeringsrätten, skall föredragas för tillståndsprövning (jämför kalkylen å s. 61) och till den snabba behandling av dispensfrågorna, kommer arbetet med dispensprövningen att vara maktpåliggande.

För att möjliggöra bedömning av huru många regeringsråd som behövs, i händelse utredningens förslag till begränsning av fullföljdsrätten till regeringsrätten i skattemål genomföres, har följande överslagsberäkning gjorts rörande det antal mål, som kan väntas årligen inkomma till regeringsrätten och den tid, som återgår för målens behandling.

År 1955 inkom 2 108 finansmål, därav omkring 1 800 ej deserta mål om taxering till inkomst- eller förmögenhetsskatt. Om man för att vara på den säkra sidan i enlighet med beräkningen å s. 61 antager, att det antal mål, som skall bliva föremål för dispensprövning, årligen uppgår till 1 500, att dispensprövningen kräver omkring 47 dagar och att den slutliga prövningen av de mål, för vilka prövningstillstånd lämnas, drager 100 dagar, varje med fyra föredragningstimmar, kan följande kalkyl över det årligen behövliga antalet föredragningstimmar göras.

Målens beskaffenhet	Antal inkommande mål	Antal föredragningstimmar	Antal avgjorda mål
Mål från andra departement än finansdepartementet	1 720	573	1 720
Finansmål, ej föremål för dispensprövning.....	200	50	200
Dispensprövade mål, dispens ej lämnad.....	500	187	500
Dispensprövade mål, dispens lämnad.....	1 000	400	1 000
Summa	3 420	1 210	3 420

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 föredragningstiden utgör fyra timmar, motsvarar 1 210 föredragningstimmar i det närmaste full årlig föredragningstid 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 föranleda 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 regeringsrådens antal bestämmes till tretton.

D. Organisationsfrågor

1. Arbetet å dispensavdelning

Utredningen föreställer sig, att föredragningen för tillståndsprövning lämpligen bör sammanföras till vissa veckor, då vardera avdelningen skall sammanträda en dag i veckan såsom dispensavdelning med tre ledamöter. De 187 föredragningstimmar, som enligt ovanstående tabell erfordras för dispensprövningen, skulle kunna slås ut med åtta timmar i veckan under 15 veckor, med fyra timmar i veckan under 15 veckor och med återstående sju timmar på övriga 5 veckor, fördelat ungefär lika på varje avdelning. Med hänsyn till den tid, som åtgår för målens beredning till föredragning, bör varje föredragande ej på en och samma dag föredraga mer än i genomsnitt 16 dispensmål, eller vad som bör medhinnas under två timmars föredragning. Såsom i den allmänna motiveringen (s. 63) framhållits, bör sedvanlig kontrolläsning av ledamöterna med åtföljande återställning i allmänhet icke förekomma; endast beträffande mål, vid vilkas föredragning yppats tvekan huruvida prövningstillstånd må givas, synes efterföljande granskning av handlingarna böra verkställas av ledamöterna. Arbetet för ledamöterna på dispensavdelningarna torde likväl bliva rätt betungande.

För målens beredande och föredragning torde erfordras något flera föredragande än med nuvarande ordning; de mål som lett till prövningstillstånd

skall nämligen föredragas två gånger, och föredragningen till saklig prövning bör helst ske av samme person, som verkställt dispensföredragningen. Arbetet med uppsättandet av föredragningspromemorian för den första föredragningen tager väsentligt längre tid än promemorians omfattning kan synas utvisa. Inläsningen av målet för dispensföredragningen kommer föredraganden till godo, när han skall förbereda målets föredragning till saklig prövning. Då den nya ordningen enligt de föreslagna övergångsbestämmelserna skall tillämpas successivt allt efter som de nya fullföljdsreglerna skall gälla, behöver icke ståndpunkt tagas till frågan om det behövliga antalet föredragande förrän efter det någon erfarenhet vunnits om verkan av fullföljdsreglerna.

2. Arbetet å regeringsrättsbyrån

Arbetet å regeringsrättsbyrån inom finansdepartementet torde böra organiseras något annorlunda än hittills. Protokollföringen i dispensärenden och expedieringen av utgående expeditioner torde böra uppdragas åt en fast anställd befattningshavare med löneställning, som svarar mot göromålens omfattning och vikt; befattningen får icke ofta byta innehavare, ty om så sker kan innehavaren av tjänsten knappast hinna förvärva den rutin och säkerhet, som måste fordras. Han bör även föra den delgivningsförteckning, som blir nödvändig, om utredningens förslag om postdelgivning i besvärsmål genomföres. I den mån göromålen det tillåter synes med fördel åt honom kunna uppdragas att föra rättsfallsregistret och andra erforderliga anteckningar om mera betydelsefulla mål till ledning för kännedom om regeringsrättens praxis. Om så sker beredes föredragandena behövlig lättnad i sitt arbete.

Den föreslagna omläggningen av arbetet med beredningen av finansmålen torde aktualisera behovet av skrivhjälp på regeringsrättsbyrån. Det är av vikt, att skrivbiträdena äro förtrogna med arbetet å byrån, och tillräckligt många sådana måste finnas till föredragandenas disposition, för att utskrivningen av föredragningspromemoriorna och annat arbete, som kan ombesörjas av biträdande personal, blir utfört med snabbhet och säkerhet. Även behovet av amanuenshjälp åt föredragandena torde beaktas; förmodligen behövs något flera amanuenser än för närvarande.

Utredningen, som i frågans nuvarande läge anser sig icke böra mer än som skett yttra sig i denna del av ämnet, har med det anförda velat fästa uppmärksamheten på förslagets konsekvenser beträffande det interna arbetet å regeringsrättsbyrån. Behovet av förstärkning av arbetskrafterna och den förordade fastare organisationen kommer att mera tydligt framträda i den mån den nya ordningen genomföres.

Förordnande att inom vederbörande departement bereda och inför regeringsrätten föredraga ärende meddelas enligt 6 § regeringsrättslagen av

Konungen. Av utredningens redogörelse för regeringsrättens nuvarande organisation (s. 13) framgår att i vissa departement, däribland finansdepartementet, förordnats särskilda regeringsrättssekreterare, åt vilka anförtrotts dessa uppgifter. Dessutom kan vid behov förordnas tillfälliga föredragande.

I förenämnda stadga med närmare föreskrifter angående behandlingen inom statsdepartementen av ärenden, som tillhör regeringsrätten säges bl. a. att, sedan till regeringsrätten hörande ärende överlämnats till vederbörande föredragande, denne skall vara ansvarig för ärendets beredning. Föredraganden äger i sådant avseende att genom remiss till vederbörande myndighet infordra förklaring eller utlåtande i ärendet samt att jämväl i övrigt inhämta för dess bedömande erforderliga upplysningar. I enlighet härmed bör föredraganden kunna bereda klaganden tillfälle att avhjälpa brist i fullföljdsinlaga eller infordra felande fullmakt. Föreligger någon tveksamhet om sådan åtgärd skall vidtagas, bör frågan hänskjutas till regeringsrätten. Sedan alla för ärendenas beredning nödiga åtgärder vidtagits, skall föredraganden, när tiden för hans föredragningsskyldighet inträder, inför regeringsrätten anmäla ärendena till föredragning i ordning efter tiden, då de inkommit, därest icke särskilda omständigheter påkallar avvikelse därifrån. Det bör i detta sammanhang erinras om att föredragning för dispens bör ske med förtur.

I förslaget till förordning med särskilda bestämmelser om fullföljd i regeringsrätten av talan i skattemål upptages vissa bestämmelser enligt vilka vissa åtgärder av förberedande natur skall vidtagas av regeringsrätten eller i den omfattning Kungl. Maj:t bestämmer av föredraganden (13 och 17 §§). För att bringa regeringsrättslagen i samklang med dessa föreskrifter torde visst tillägg göras till 6 § i lagen. Förslag härtill framlägges av utredningen.

E. Specialmotivering till föreslagna ändringar i regeringsrättslagen

1 §.

I första stycket föreslås den ändringen, att regeringsrådens antal skall vara tretton i stället för sju.

Andra stycket uppdelas med något ändrat innehåll i två nya paragrafer, betecknade 1 a § och 1 d §. I stället upptages såsom andra stycke av förevarande paragraf bestämmelse om att regeringsrätten skall vara delad i två avdelningar. I övergångsbestämmelserna meddelas såsom punkt 3 föreskrift om att, så länge regeringsrätten utgöres av mer än tretton regeringsråd, regeringsrätten må vara delad i tre avdelningar. Denna föreskrift är föranledd av bestämmelsen i lagen den 23 mars 1956 (nr 73) om tillfällig ökning av regeringsrådens antal om att, i den mån så med hänsyn till regeringsrådens antal lämpligen kan ske, regeringsrätten skall arbeta på avdel-

ningar. Under en övergångstid kommer, så vitt nu kan bedömas, regeringsrätten att utgöras av mer än tretton regeringsråd (av vilka en tjänstgör i lagrådet). Indelning av de i regeringsrätten tjänstgörande regeringsråden i två avdelningar synes böra ske först sedan antalet regeringsråd nedgått till tretton. Hinder synes ej möta att indela 13—15 i regeringsrätten tjänstgörande regeringsråd i tre avdelningar.

1 a §.

Till denna paragraf har överförts den för närvarande i 1 § andra stycket förekommande bestämmelsen om att regeringsrättens arbete skall fortgå minst fyrtio veckor om året med ändring så till vida, att tidsbestämmelsen skall avse arbetet å varje avdelning. Ändringen torde få betecknas såsom redaktionell.

För det fall att mål är av så brådskande natur, att det bör bli föremål för föredragning å tid, då icke någon avdelning är i tjänstgöring, står den möjligheten öppen att inkalla en av avdelningarna till tjänstgöring. Föredraganden bör i så fall anmäla förhållandet till regeringsrättens äldste ledamot, på vars prövning skall bero om extra session skall hållas för ändamålet och vilken avdelning som skall inkallas. Enligt uttalande vid regeringsrättens tillkomst (se prop. nr 37/1908) må detta förekomma, då besvär anföres över val till någon av riksdagens kamrar efter riksdagsupplösning men i allmänhet icke eljest. Dock har under senare år extra session efter kallelse från äldste ledamoten hållits under ferier för handläggning av mål om verkställighet av frihetsstraff och liknande mål. Någon ändring härutinnan synes icke vara påkallad.

1 b §.

Denna paragraf, som avfattats efter förebild av 4 § lagen den 20 december 1946 om högsta domstolens sammansättning och tjänstgöring, ersätter 3 § i 1956 års lag om tillfällig ökning av regeringsrådens antal.

1 e §.

Till denna paragraf har innehållet i 5 § av förenämnda 1956 års lag överflyttats oförändrat.

5 a §.

I likhet med vad som gäller enligt 3 kap. 7 § rättegångsbalken föreslås, att vid omröstning å dispensavdelning prövningstillstånd skall vara beviljat, om två ledamöter är ense därom, då fråga är om prejudikats- eller intressedispens. Är fråga om ändringsdispens eller om dispens med hänsyn till att omständigheterna i målet utgör skäl för talans prövning, skall det vara tillräckligt att någon ledamot röstar därför. I detta hänseende ansluter sig förslaget till motsvarande regel för högsta domstolen i 3 kap. 7 § rättegångsbalken.

I förslaget till förordning med särskilda bestämmelser om fullföljd i regeringsrätten av talan i vissa skattemål har icke, såsom i 54 kap. 15 § rättegångsbalken stadgas i fråga om fullföljande av talan mot hovrätts dom eller beslut, angivits, att part äger att i samband med fullföljd av talan mot kammarrätten påkalla prövning av fråga huruvida kammarrättens underrättelse om förutsättningarna för erhållande av prövningstillstånd är riktig. Behov av stadgande härom har icke ansetts föreligga, då det icke skall tillkomma kammarrätten att vid meddelande av besvärshänvisning avpassa denna efter omständigheterna i målet; kammarrätten skall i hänvisningen återgiva innehållet i 3, 4 och 5 §§ nyssnämnda förordning. Möjligheterna att erhålla prövningstillstånd är beroende av partens ändringsyrkande och de skäl, som han anför för att prövningstillstånd skall beviljas.

Skulle part i något fall anse av kammarrätten meddelad besvärshänvisning vara oriktig, står det självfallet honom fritt att, när han fullföljer talan till regeringsrätten i själva saken, samtidigt påkalla regeringsrättens prövning huruvida besvärshänvisningen är riktig. Det bör i så fall ankomma på dispensavdelning att ingå i prövning av frågan om besvärshänvisningens riktighet; detta torde ligga i sakens natur utan att särskilt stadgande erfordras härom. Likaså torde dispensavdelning vara behörig att avvisa accessoriska yrkanden, som icke kan upptagas till prövning med mindre prövningstillstånd lämnas, men så ej sker. Sålunda bör exempelvis yrkande om ersättning för rättegångskostnad — sådant yrkande kan förekomma, änskönt med nuvarande bestämmelser sådant yrkande svårligen kan bifallas — kunna avvisas av dispensavdelning i händelse prövningstillstånd ej lämnas. Jämför processlagberedningens betänkande II (SOU 1938: 44) sid. 96. Fråga, som angår talans avvisande på den grund, att talan icke rätteligen fullföljts, t. ex. genom att besvär till regeringsrätten inkommit för sent, skall däremot prövas av regeringsrätten i dess vanliga sammansättning.

Övergångsbestämmelserna

Lagen torde böra träda i kraft samtidigt som förordningen med särskilda bestämmelser om fullföljd i regeringsrätten av talan i vissa skattemål, förslagsvis den 1 januari 1958. Samtidigt bör förordningen den 23 mars 1956 (nr 73) om tillfällig ökning av regeringsrådens antal bringas att upphöra gälla.

Enär för nedbringande av rådande stora arbetsbalans i regeringsrätten antalet regeringsråd synes böra bibehållas vid sexton under den tid, som angives i nämnda förordning den 23 mars 1956 (nr 73), har innehållet i 1 § första och andra punkterna nämnda förordning övergångsvis gjorts tillämplig. Stadgande härom har intagits i punkt 2 i övergångsbestämmelserna.

Rörande punkt 3 i övergångsbestämmelserna hänvisas till motiveringen till 1 §.

Ändring i taxeringsförordningen

I 98 § nya taxeringsförordningen föreslås en hänvisning till de föreslagna fullföljdsbestämmelserna.

Enligt övergångsbestämmelserna skall den nya ordningen träda i kraft den 1 januari 1958; dock att i fråga om besvär rörande taxering, som verkställts eller bort verkställas i första instans år 1957 eller tidigare år, äldre bestämmelser fortfarande skall gälla med följande undantag: Besvär som anföres efter den 31 december 1957, skall beredas och handläggas enligt den nya lydelsen, såframt talan rör taxering, varom prövningsnämnd meddelat beslut efter den 31 december 1957.

KAPITEL X

Sammanfattning av utredningens förslag

Verkställd undersökning har visat, att tillströmningen av mål till regeringsrätten numera nått en storlek som medför allvarliga olägenheter icke blott för regeringsrättens arbete utan även för de skattskyldiga och statsverket. Då måltillströmningen visar tendens att öka och på grund av samhällsutvecklingen kan antagas ytterligare stiga i höjden, har det ansetts nödvändigt att vidtaga åtgärder för att begränsa måltillströmningen. Annars kan det befaras, att arbetsbalansen åter skall stiga, sedan antalet ledamöter i regeringsrätten nedgått efter den senast verkställda provisoriska förstärkningen av arbetskrafterna.

I syfte att begränsa måltillströmningen har utredningen övervägt olika möjligheter. Därvid har utredningen på anförda skäl avvisat ett motionsvis framfört uppslag att överflytta skattemålen till en särskild högsta instans. Utredningen föreslår, att besvär över kammarrättens utslag i mål om inkomst- eller förmögenhetstaxering skall få komma under regeringsrättens prövning endast efter särskilt prövningstillstånd. Sådant tillstånd skall givas på vissa angivna grunder. De föreslagna bestämmelserna, som framgår av ett av utredningen framlagt förslag till förordning med särskilda bestämmelser om fullföljd i regeringsrätten av talan i vissa skattemål, ansluter sig nära till motsvarande regler för fullföljd av talan till högsta domstolen. Prövningstillstånd skall, frånsett fall då prejudikatintresse eller liknande intresse föreligger, icke kunna lämnas vid beloppstvister, med mindre den fullföljda talan går ut på ändring till belopp, som överstiger ett med hänsyn till den skattskyldiges taxerade inkomst avvägt, efter inkomstens storlek varierande belopp eller, beträffande förmögenhetstaxeringen, visst förmögenhetsbelopp (summa revisibilis).

Utredningen framlägger även ett av nämnda förslag betingat förslag till ändrad lydelse av 98 § nya taxeringsförordningen.

Förutsättningarna för prövningstillstånd har angivits i två huvudpunkter. Enligt den första punkten skall prövningstillstånd meddelas, om för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av vikt, att talan prövas av regeringsrätten (prejudikatdispens), eller parten visar, att talans prövning eljest skulle ha synnerlig betydelse utöver det mål, varom är fråga (intressedispens). Enligt den andra huvudpunkten skall prövningstillstånd beviljas, om anledning förekommer till ändring i det slut, vartill kammarrätten kom-

mit (ändringsdispens), eller eljest med hänsyn till omständigheterna i målet skäl förekommer för talans prövning.

Det är de under denna senare huvudpunkt angivna grunderna för prövningstillstånd, vilka sammankopplas med den nyssnämnda beloppsspärren. Möjligheten att erhålla prövningstillstånd enligt dessa grunder är alltså i princip beroende av ändringsyrkandets beloppsmässiga storlek. Detta skall emellertid gälla endast i sådana fall, då den fullföljda talan omedelbart hänför sig till en inkomst- eller avdragspost av betydelse för beräkningen av den skattskyldiges sammanräknade nettoinkomst eller till en tillgångs- eller skuldpost av betydelse för beräkningen av den skattskyldiges behållna förmögenhet. Man har med andra ord velat göra beloppsspärren tillämplig för de vanligast förekommande fallen, då tvisteföremålet på ett enkelt sätt kan till beloppet fixeras, d. v. s. företrädesvis frågor om beräkning av den skattepliktiga inkomsten eller förmögenheten. Däremot skall prövningstillstånd enligt de ifrågavarande grunderna icke vara beroende av ändringsyrkandets beloppsmässiga storlek i fall, då talan rör fråga, huruvida taxeringen blivit oriktig i något hänseende, varom förmäles i 100 § under 1)—5) (nya) taxeringsförordningen. Härmed avses alltså frågor om oriktigheter av sådan betydelse för taxeringen att talan därom kan föras i extraordinär ordning, såsom då det gäller frågan om viss inkomst är av skattepliktig natur eller om vem som är skattskyldig för inkomsten i fråga m. m. dylikt. Utanför tillämpningen av beloppsspärren faller också på grund av bestämmelsernas avfattning andra fall, vanligen rättsfrågor, då tillämpningen av en sådan spärr icke är lämplig eller möjlig, såsom när tvisten rör frågan huruvida makar skall sam- eller särtaxeras eller då det gäller att pröva riktigheten av ett kammarrättens utslag, varigenom parts talan icke upptagits till prövning. Icke heller berör beloppsspärren sådana frågor som avser beräkningen av flertalet allmänna avdrag, ortsavdragen och avdragen för nedsatt skatteförmåga.

I de fall då beloppsspärren är tillämplig, skall partens talan för erhållande av prövningstillstånd i allmänhet 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 inkomsttagarna.

Även om grund för prövningstillstånd kan åberopas beträffande endast någon del av målet, skall meddelat prövningstillstånd gälla det överklagade utslaget i dess helhet, i den mån parten för talan däremot.

Förutom bestämmelserna om prövningstillstånd innehåller den föreslagna fullföljdsförordningen vissa föreskrifter om det processuella förfarandet i regeringsrätten.

Dessa föreskrifter har sin motsvarighet i rättegångsbalkens regler om rättegången i högsta domstolen och åsyftar att på ett liknande sätt för taxeringsmålens del ge förfarandet i regeringsrätten en större fasthet och koncentration än hittills. I enlighet med detta syfte har sålunda föreskrivits skyldighet för parten 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. En viktig nyhet i detta sammanhang är att utredningen föreslår 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. Det kan nämligen icke anses förenligt med en väl utvecklad processordning att den högsta och sista instansen skall behöva taga ställning till en helt ny tvistefråga. 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.

De av utredningen föreslagna fullföljdsreglerna har vidare föranlett förslag till nya och ändrade bestämmelser om regeringsrättens organisation och verksamhet i 1909 års regeringsrättslag.

Med hänsyn till den ökning av regeringsrättens arbetsbörda, som under årens lopp förorsakats av den ökade måltillströmningen, har regeringsrådens antal genom en rad provisoriska lagar efter hand ökats, så att detta antal för närvarande utgör sexton. Enligt regeringsrättslagen skall antalet regeringsråd vara sju. Då det icke förefaller troligt att man åter skall kunna nedbringa antalet ledamöter till detta ursprungliga antal, har utredningen föreslagit den ändringen i regeringsrättslagen att regeringsrådens antal skall vara tretton. (Av dessa skall liksom hittills en ledamot tjänstgöra i lagrådet.) Detta antal har utredningen beräknat skola motsvara det normala behovet i framtiden. Med det föreslagna antalet ledamöter skall regeringsrätten arbeta på två avdelningar. I övergångsbestämmelserna har föreskrivits, att det nu gällande provisoriet med sexton ledamöter, som tillkommit för att möjliggöra en snabbare avverkning av den inneliggande målbalansen, skall, såsom varit avsett, bibehållas intill den 1 oktober 1960 eller, om särskilda förhållanden föranleder därtill, den tidigare dag som Kungl. Maj:t bestämmer. Därefter skall antalet regeringsråd, i den mån så till följd av inträffade ledigheter kan ske, nedbringas till tretton.

Vissa föreskrifter angående regeringsrättens organisation och verksamhet som funnits i de nyssnämnda provisoriska lagarna har enligt förslaget i samband härmed överförts till regeringsrättslagen.

Vidare ges föreskrifter om sammansättningen vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd och om omröstningen därvid. Vid behandlingen av sådana frågor skall endast tre ledamöter deltaga. För prejudikats- och intressedispens skall fordras vanligt majoritetsbeslut. För dispens på övriga grunder, d. v. s. främst ändringsdispens, skall det dock vara tillräckligt om blott en ledamot röstar därför.

De föreslagna bestämmelserna föreslås skola träda i kraft den 1 januari 1958. Emellertid bör de nya fullföljdsreglerna icke tillämpas å sådana mål som redan avgjorts i prövningsnämnd vid tiden för bestämmelsernas ikraftträdande. Med hänsyn härtill har utredningen förordat, att den föreslagna fullföljdsförordningen icke skall tillämpas i fråga om mål rörande taxering, som ännu verkställts eller bort verkställas i första instans år 1957 eller tidigare år, med mindre målet handlagts av prövningsnämnden efter den 31 december 1957.

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 förmäles 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 statlig 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 förmäles 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 därtill. 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 angiva 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 §.

Genmälet 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 besvärsinlaga 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.

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 förordningen den 23 mars 1956 (nr 73) om tillfällig ökning av regeringsrådens 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.

Förslag

till

Förordning

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

Härigenom 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 inkomsttaxering 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 verkställts 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.

Målfrekvens och målbalans för de olika departementen 1949—55

		1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Justitiedep:t	Ink.	68	80	78	95	122	145	148
	Avg.	67	82	80	85	113	150	154
	Bal.	12	10	8	18	26	21	15
Utrikesdep:t	Ink.		1					
	Avg.		1					
	Bal.		0					
Försvarsdep:t	Ink.	19	20	19	13	11	11	5
	Avg.	19	23	21	13	8	9	9
	Bal.	7	4	2	2	5	7	3
Socialdep:t	Ink.	201	184	183	168	167	173	175
	Avg.	195	181	202	152	167	177	171
	Bal.	45	48	29	45	45	41	45
Inrikesdep:t	Ink.	284	355	339	309	313	335	320
	Avg.	274	331	326	331	326	315	276
	Bal.	99	123	136	114	101	121	165
Komm.dep:t	Ink.	361	383	392	493	630	689	856
	Avg.	331	400	377	405	615	646	807
	Bal.	119	102	117	205	220	263	312
Finansdep:t	Ink.	1 809	1 968	1 813	2 016	2 454	2 021	2 108
	Avg.	1 433	1 388	1 496	1 434	1 959	2 176	2 123
	Bal.	3 603	4 183	4 504	5 086	5 581	5 426	5 411
Eckl.dep:t	Ink.	89	94	96	135	95	125	99
	Avg.	110	95	91	82	149	115	111
	Bal.	45	44	49	102	48	58	46
Jordbr.dep:t	Ink.	72	72	33	52	25	28	50
	Avg.	82	87	49	46	36	34	25
	Bal.	55	40	24	30	19	13	38
Handelsdep:t	Ink.	108	55	68	82	86	103	87
	Avg.	121	78	61	79	82	91	76
	Bal.	50	27	36	39	43	55	66
Folkhush.dep:t	Ink.	1	1					
	Avg.	1	2					
	Bal.	1	—					
Civildep:t	Ink.		8	1	17	9	28	17
	Avg.		—	5	16	11	31	16
	Bal.		8	4	5	3	—	1
Summa	ink.	3 012	3 221	3 022	3 380	3 912	3 658	3 865
	avg.	2 633	2 688	2 708	2 643	3 466	3 744	3 768
	bal.	4 036	4 589	4 909	5 646	6 091	6 005	6 102

Bilaga 2

Översikt över avgjorda mål tillhörande finansdepartementet

	1950 Antal	1951 Antal	1954 Antal	1955 Antal
Inkomsttaxering	670	776	1 421	1 753
Krigskonjunkturskatt	420	424	293	74
Skatt enl. övergångsbest:a till uppbördsfördn.	82	100	124	61
Förhandsbesked	—	—	28	40
Fastighetstaxering	26	18	8	8
Ersättningsskatt	1	—	—	1
Utskiftningsskatt	—	—	—	2
Kupongskatt	1	1	1	16
Allmän omsättningsskatt	41	59	33	7
Debitering av inkomst- och förmögenhetsskatt	2	1	—	2
Indrivningsavgift för dylik skatt	1	1	—	—
Restitution eller avkortning av d:o	3	—	—	—
Anmärkning betr. debitering och längder	—	—	1	11
Nöjesskatt	147	126	163	34
Varuskatt	—	2	2	5
Bil-, bensin- o. brännoljeskatt	2	3	2	9
Elskatt	—	—	—	3
Sjömansskatt	—	—	—	3
Arbetsgivares ansvar enl. uppbördsförordn.	—	—	9	3
Tullbehandling	20	40	67	45
Utdömande av vite	2	1	2	5
Disciplinmål, inkl. böter	—	1	2	2
Utbekommande av allm. handl.	1	—	3	1
Resning i mantalsskrivningsmål	—	1	1	2
Åborätt; infäste o. d.	1	3	—	—
Stämpelavgift (aktier)	—	—	2	—
Markegångsersättning	—	—	1	—
Försäljningsskatt	—	—	1	—
Återkallade mål	36	32	81	69
	1 456	1 589	2 245	2 156

Resultat av provundersökning efter det föreslagna systemet

	1954									
	jan.		febr.		mars		april		maj	
	ej pr.	pr.	ej pr.	pr	ej pr.	pr.	ej pr.	pr.	ej pr.	pr.
Fastighetstaxering	1	3	—	—	—	—	—	—	—	—
Inkomsttaxering —2 000	18	9	37	5	27	12	18	14	22	14
2 010—5 000	17	3	11	5	7	4	9	5	16	11
5 010—	10	25	22	25	12	26	15	15	12	22
Summa	45	37	70	35	46	42	42	34	50	47
Endast förmögenhetstaxering	—	—	2	1	4	—	5	3	3	2
Summa	46	40	72	36	50	42	47	37	53	49
%	53	47	66	34	54	46	56	44	52	48
Summa ovan upptagna mål	86		108		92		84		102	
Ansökning om resning m. m.	8		1		7		3		10	
Deserta mål	3		8		11		14		26	
Återkallade mål	15		3		2		2		3	
Summa fast.mål., ink.tax.mål och förm.tax.mål	112		120		112		103		141	
Förhandsbesked av riksskndn	4		4		4		—		4	
Arbetsgivares ansvar för skatt	2		1		—		—		—	
Tullmål	11		—		—		7		4	
Krigskonj.tax.mål	31		48		45		32		51	
Övergångsbest. t. uppb.förordn.	20		17		13		5		17	
Nöjesskatt	31		33		23		—		35	
Omsättningsskatt	2		6		1		1		7	
Automobilskatt och skatt å brännoljor	—		—		2		—		—	
Stämpelbeläggning	—		—		2		—		—	
Mantalsskrivning	—		—		1		—		—	
Summa	213		229		203		148		259	

ej pr. = ej prövningstillstånd
pr. = prövningstillstånd

Förslag till besvärshänvisning

Talan mot detta utslag må hos Kungl. Maj:t föras genom besvär. Fullföljd talan kan dock ej komma under Kungl. Maj:ts prövning, med mindre Regeringsrätten meddelat tillstånd därtill.

Prövningstillstånd kan meddelas allenast

1. om för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av vikt, att talan prövas av Regeringsrätten, eller klaganden 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.

Anser klagande, att prövningstillstånd skall meddelas honom enligt punkt 1 ovan, bör han i besvären närmare angiva de omständigheter han åberopar till stöd därför.

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 punkt 2 ovan meddelas klagande, med mindre hans talan går ut på ändring i sådant avseende till belopp av minst,

såvitt angår taxering för statlig 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 föregående stycket sägs skall icke gälla i fråga om klagan över att taxeringen blivit oriktig i något hänseende, varom förmäles i 100 § under 1)—5) taxeringsförordningen.

Meddelat prövningstillstånd skall avse utslaget i dess helhet, såvitt talan föres däremot.

Besvären skola till Kungl. Maj:ts Finansdepartement ingivas eller genom posten i betalt brev insändas. Besvären skola vara nämnda departement tillhanda inom två månader efter det utslaget delgivits parten.

I besvären skall tydligt angivas det utslag, mot vilket talan föres, samt i vilken del utslaget överklagas, den ändring i utslaget, som klaganden yrkar, samt grunderna för hans talan. Vid besvären bör fogas detta utslag i huvudskrift eller bestyrkt avskrift så ock bevis om dagen för utslagets delgivning med klaganden.

Exempel på utslag

Kungl. Maj:ts och Rikets Kammarrätts utslag på de besvär, N. N. anfört över ..... läns prövningsnämnds beslut den ..... år ..... i fråga om klagandens inkomsttaxering samma år i .... kommun; över vilka besvär vederbörande taxeringsnämndsordförande och taxeringsintendent förklarat sig; givet i Stockhom den

Prövningsnämnden medgav klaganden avdrag från uppgiven inkomst av tjänst för kostnader för i tjänsten använd egen bil med 1 753 kronor, motsvarande av arbetsgivaren lämnad ersättning för resekostnaden, 1 153 kronor, och utgivet bidrag av 600 kronor för hållande av bil i tjänsten.

I besvären har klaganden yrkat att erhålla avdrag i sådant hänseende med 4 179 kronor, utgörande den del av klagandens bilkostnader jämte 20 procent avdrag för värdeminskning, som belöpte å användandet av bilen i tjänsten.

Kungl. Kammarrätten har tagit målet i övervägande och beslutar som följer. I målet får anses utrett att en förutsättning för att klaganden skulle komma i åtnjutande av de av honom uppburna löneförmånerna varit att han använde egen bil för resor i tjänsten. Hela bilkostnaden utgör, enligt av klaganden förebragt utredning, inberäknat 15 procent avdrag för värdeminskning, 4 242 kronor. Klagandens förmån att disponera bilen för privat bruk må i brist av närmare utredning uppskattas till 1 000 kronor. För återstående kostnad 3 242 kronor får klaganden anses berättigad erhålla avdrag från intäkterna av tjänst.

På grund härav finner Kungl. Kammarrätten skäligt på det sätt ändra prövningsnämndens beslut att de överklagade taxeringarna nedsättas med 1 489 kronor på sätt kolumn 2 i bifogade uppställning utvisar.

Taxering till statlig inkomstskatt i	*kommun*	
	1 Prövn:ndn	2 Kammar R
Uppskattad inkomst av		
jordbruksfastighet		
annan fastighet	340	340
rörelse m. m.		
tjänst m. m.	10 500	9 011
kapital	200	200
	11 040	9 551
allm. avdrag för underskott å förvärvskälla	—	—
sammanräkn. nettoink.	11 040	9 551
övriga allm. avdrag	390	390
taxerad inkomst	10 650	9 160
ortsavdrag	3 360	3 360
besk.-bar inkomst	7 290	5 800

Taxering till kommunal inkomstskatt

taxerad inkomst	9 940	8 450
ortsavdrag	1 180	1 180
besk.-bar inkomst	8 760	7 270

Taxering till statlig förmögenhetsskatt

skattepliktig förmögenhet .....
beskattningsbar » .....

Besvärshänvisning

Exempel på utslag

Kungl. Maj:ts
utslag på de besvär, N. N. i underdånighet anfört över kammarrättens utslag den ..... angående klagandens inkomsttaxering år .... i ..... kommun; över vilka besvär vederbörande taxeringsnämndsordförande och taxeringsintendent avgivit infordrade underdåniga förklaringar; givet i Regeringsrätten den

I sin år ..... avgivna självdeklaration uppgav klaganden sin nettointäkt av fabriksrörelse till 5 633 kronor.

Vederbörande taxeringsnämnd i ..... uppskattade med hänsyn till rörelsens omfattning och klagandens beräknade levnadskostnader nettointäkten till 15 000 kronor.

Hos prövningsnämnden för ..... län anförde klaganden, att rörelsens bruttovinst blivit låg till följd av visst leveransåtagande med oförmånliga villkor, varjämte han bestred att hans och familjens levnadskostnader varit särskilt höga. Klaganden yrkade därför taxering i enlighet med deklarationen.

Prövningsnämnden ogillade klagandens talan, enär verkställd granskning av klagandens räkenskaper utvisade, att bokföringen icke varit av beskaffenhet att kunna läggas till grund för taxeringarna och att taxeringsnämnden icke uppskattat rörelseinkomsten till för högt belopp.

I besvär hos kammarrätten yrkade klaganden bifall till sin talan.

Enligt överklagade utslaget fann kammarrätten icke skäl att göra ändring i prövningsnämndens beslut.

I de underdåniga besvären fullföljer klaganden sin talan. Enligt av klaganden åberopade sakkunnigutlåtanden förekomme visserligen formella brister i klagandens räkenskaper men vid den av taxeringsmyndigheterna gjorda granskningen hade icke visats att dessa brister föranlett en felaktig beräkning av den deklarerade rörelseinkomsten. Vidare hävdar klaganden att hans inkomster väl räckt till bestridande av levnadskostnaderna.

Kungl. Maj:t har i nåder låtit Sig föredragas ovanberörda underdåniga besvär och, enär, såvitt handlingarna i målet utvisa, tillräcklig anledning icke kan anses föreligga att i omförmälda hänseende avvika från klagandens deklaration, finner Kungl. Maj:t skäligt att med ändring av kammarrättens utslag nedsätta taxeringarna på sätt kolumn 2 i bifogade uppställning utvisar.

Taxering till statlig inkomstskatt i *kommun*

	1 Kammar R	2 Reg R
Uppskattad inkomst av		
jordbruksfastighet		
annan fastighet	122	122
rörelse m. m.	15 000	5 633
tjänst m. m.	50	50
kapital	99	99
	15 271	5 904
allm. avdrag för underskott å förvärvskälla	—	—
sammanr. nettoink.	15 271	5 904
övriga allm. avdrag	811	811
taxerad inkomst	14 460	5 090
ortsavdrag	1 800	1 800
besk.bar inkomst	12 660	3 190
Taxering till kommunal inkomstskatt		
taxerad inkomst	14 900	5 540
ortsavdrag	750	750
besk.bar inkomst	14 150	4 790
Taxering till statlig förmögenhetsskatt		
skattepliktig förmögenhet		
besk.bar förmögenhet		

Exempel på utslag

Kungl. Maj:ts
utslag på de besvär, N. N. i underdånighet anfört över kammarrättens utslag den ..... angående klagandens taxering till statlig inkomstskatt samt till kommunal inkomstskatt år ..... i ..... kommun; över vilka besvär vederbörande taxeringsnämndsordförande och taxeringsintendent avgivit infordrade underdåniga förklaringar: givet i Regeringsrätten den

Aktiebolaget X. hade under år ..... till klaganden och vissa andra aktieägare i bolaget försålt en sin fastighet för 71 700 kronor.

Prövningsnämnden för ..... län, som ansåg köparna hava åtnjutit förtäckt utdelning med skillnaden mellan köpeskillingen och fastighetens verkliga värde, beräknat till 120 000 kronor, upptog i enlighet därmed till beskattning såsom inkomst av kapital för klaganden ett belopp av 5 171 kronor, motsvarande klagandens andel av utdelningen.

I besvär hos kammarrätten framhöll klaganden att köpeskillingen för fastigheten motsvarade taxeringsvärdet. Förtäckt vinstutdelning kunde därför icke anses föreligga. Klaganden yrkade därför att taxeringarna måtte nedsättas med 5 171 kronor.

Enligt överklagade utslaget fann kammarrätten, enär klaganden icke visat att fastighetens verkliga värde vid tiden för försäljningen understigit det av prövningsnämnden beräknade, icke skäl att göra ändring i prövningsnämndens beslut.

I de underdåniga besvären fullföljer klaganden sin talan under åberopande av ett värderingsutlåtande, enligt vilket den ifrågavarande fastighetens värde vid försäljningen med hänsyn till närmare angivna bristfälligheter icke överstigit 94 000 kronor.

Kungl. Maj:t har i nåder låtit Sig föredragas ovanberörda underdåniga besvär och, enär med hänsyn till den utredning, som numera föreligger, ifrågavarande fastighets saluvärde vid tiden för överlåtelsen icke bör skattas till högre belopp än 90 000 kronor och vid sådant förhållande allenast ett belopp av 1 957 kronor skall hos klaganden upptagas till beskattning såsom utdelning från ovannämnda bolag, finner Kungl. Maj:t skäligt på det sätt ändra kammarrättens utslag att klagandens taxeringar nedsättas med 3 214 kronor i enlighet med kolumn 2 i bifogade uppställning.

Taxering till statlig inkomstskatt i *kommun*

	Kammar R	Reg R
Uppskattad inkomst av		
jordbruksfastighet		
annan fastighet	585	585
rörelse m. m.		
tjänst m. m.	20 886	20 886
kapital	5 586	2 372
	27 057	23 843
allm. avdrag för underskott å förvärvskälla		
sammanräkn. nettoinkomst	27 057	23 843
övriga allm. avdrag	4 606	4 606
taxerad inkomst	22 450	19 230
ortsavdrag	3 360	3 360
besk.bar inkomst	19 090	15 870

Taxering till kommunal inkomstskatt

taxerad inkomst	24 000	20 790
ortsavdrag	1 680	1 680
besk.bar inkomst	22 320	19 110

Taxering till statlig förmögenhetsskatt

skattepliktig förmögenhet		
besk.bar förmögenhet		

Regeringsrådens yttranden den 5 oktober 1954

Regeringsrådet Hedfeldt med instämmande av regeringsrådet Strömberg:

A. Regeringsrättens arbetsbalans

Sedan lång tid har Regeringsrätten en balans av oavgjorda mål, som är ytterst bekymmersam och som under senare år alltjämt ökats. Några siffror, alla i avrundade tal, må anföras för att belysa läget.

Under åren 1949—52 varierade antalet inkommande mål inom snäva gränser, 3 000 à 3 400, men steg under 1953 över 3 900. Avverkningen av mål var under förstnämnda period konstant omkring 2 600 men ökades under 1953 tack vare ökning av ledamotsantalet till 3 500 mål. Den ökade kapaciteten till trots ökades alltså balansen ytterligare. Den utgjorde vid slutet av nedannämnda år följande antal mål:

1949	4 000
50	4 600
51	4 900
52	5 600
53	6 100

Någon egentlig arbetsbalans tillåtes emellertid uppkomma endast beträffande finansmålen, och det är därför av intresse att angiva motsvarande siffror för denna kategori särskilt. De förete samma utveckling. Inkomna mål åren 1949—52 1 800 à 2 000, år 1953 2 400. Avverkade mål åren 1949—52 omkring 1 400, år 1953 1 900. Balans:

1949	3 600
50	4 200
51	4 500
52	5 100
53	5 600

Den under 1952 beslutade ökningen av ledamotsantalet, vilken inverkat först på 1953 års siffror, medförde den effekt som beräknats och skulle, om antalet nytillkomna mål varit oförändrat, haft till resultat att balansen hållits oförändrad. Nu ökades emellertid detta antal med 500, varav 400 finansmål, och balansen steg.

Hittills tillgängliga siffror för 1954 tyda icke på någon väsentlig förbättring i läget. Antalet inkommande mål kan väntas bliva något mindre än 1953 men alltjämt större än kapaciteten, varför den totala balansen måste befaras vid årets slut komma att uppgå till omkring 6 400 mål.

B. Allmänna synpunkter på Regeringsrättens uppgift

På grund av vad här anförts framstår det som en tvingande nödvändighet, att på ett eller annat sätt den nuvarande balansen av oavgjorda mål nedbringas och successivt avvecklas. Som bakgrund till frågan om vilken metod härför, som bör väljas, förtjäna emellertid att anföras vissa mera allmänna synpunkter på Regeringsrättens ställning och arbetsuppgifter nu och i framtiden.

Utvecklingen i det nutida samhället leder till att administrationen får allt flera och allt viktigare uppgifter. Frånsett att för vissa områden olika meningar finnas om hur långt denna förändring bör sträcka sig, går utvecklingen i stort sett i denna riktning, som en återspegling av att samhällslivet tekniskt och ekonomiskt blir mera komplicerat. I takt härmed ökas antalet individuella konflikter mellan samhällsintresse och enskilt intresse och därmed antalet uppgifter för förvaltningsprocessen.

Det är därför ett viktigt aktuellt önskemål att vår förvaltningsprocess förkovras i skilda hänseenden. Frågan härom är komplicerad och gäller även organisationsspörsmål av stor vikt. Särskilt är det ett betydelsefullt problem, hur mellaninstansen för vissa administrativa mål skall vara beskaffad. Hur än dessa frågor komma att lösas, kan det dock knappast vara något tvivel om att det för omfattande och viktiga uppgifter inom förvaltningsprocessen bör finnas en central och kvalificerad högsta instans av domstols karaktär, helt inriktad på mål från förvaltningen.

Frågan om Regeringsrättens nuvarande arbetsbalans synes därför böra prövas från den utgångspunkten, att i framtiden antalet *grupper* av mål, i vilka Regeringsrätten skall fungera som högsta instans, icke blir mindre utan snarare större. På grund härav och då *antalet* inkommande *mål* redan nu betydligt överstiger domstolens kapacitet, är det ofrånkomligt att ställa frågan, hur arbetsbördans kvantitet och arbetskapaciteten skall kunna bringas att överensstämma. Problemet gäller med andra ord, om kapaciteten skall ökas eller om antalet inkommande mål skall på ett eller annat sätt begränsas eller om en kombination av sådana åtgärder bör väljas.

C. Ökning av Regeringsrättens kapacitet

En ökning av domstolens arbetskapacitet kan tänkas ske genom ändringar i dess arbetssätt, av sådan effekt, att flera mål än förut avgöras med oförändrat antal ledamöter. Det skall från början understrykas, att detta vore en mycket farlig väg och bör anses uteslutet. Tvärtom måste det betecknas som ett allvarligt missförhållande, att Regeringsrättens ledamöter hava en kvantitativt alltför stor arbetsbörda, till icke ringa del bestående av sådant arbete, som med fördel skulle kunna utföras av andra eller helt bortfalla. Att så är fallet beror framför allt på processmaterialets beskaffenhet och sammanhänger bland annat med förvaltningsprocessens

ofullkomligheter. Att närmare belysa dessa förhållanden skulle föra för långt i detta sammanhang; något därav skall upptagas i det följande.

Det behöver icke särskilt framhållas, att arbetet i en högsta instans skall vara inriktat på kvalitet, icke på kvantitet. Dess utan jämförelse viktigaste uppgift är att leda utformningen av praxis, ett komplement till lagstiftningen, som på förvaltningsrättens område i allmänhet är både mera behövligt och mera vanskligt att åstadkomma än inom civilrätt och straffrätt. Det säger också sig självt, att denna uppgift blir svår eller omöjlig, om tiden till stor del upptages av arbete av annat slag, såsom läsning av akter, utförande eller kontroll av uträkningar i skattemål och andra rutinuppgifter.

En reform av Regeringsrättens arbetssätt är av nu anförda skäl motiverad, men den borde gå i motsatt riktning mot den nyss antydda. En del av detta problem skall beröras i det följande.

Den effektivaste metoden att öka Regeringsrättens arbetskapacitet är naturligtvis att ånyo öka antalet ledamöter, och praktiskt taget står valet mellan denna åtgärd och en begränsning av tillströmningen av mål. Det är förståeligt, om man i denna fråga menar, att begränsning av Regeringsrättens arbetsbörda icke får vara ett självändamål. Om antalet inkommande mål är större än vad domstolen med nuvarande sammansättning rår med, kan detta med viss rätt sägas visa, att behovet av administrativ rättskipning är större än man beräknat och att den högsta förvaltningsdomstolen är för liten och bör byggas ut.

Mot detta kunna emellertid anföras två synpunkter av vikt. Den ena avser Regeringsrättens nyss berörda egenskap att vara prejudikatinstans. Det är uppenbart, att en domstol med denna funktion icke bör vara stor. Då försvåras dess uppgift att vid behov snabbt utforma och konsekvent vidhålla en linje i praxis; en domstol som arbetar på flera avdelningar har tydligen i viss mån samma svårigheter att verka vägledande som en instans sammansatt av flera fristående domstolar.

Den andra synpunkten utgår från de skäl, som i allmänhet motivera att en domstolsorganisation består av flera instanser. En sådan organisation ter sig i regel som en pyramid, och meningen är att dess topp skall hava betydligt mindre dimensioner än underliggande instanser, vare sig man ser till personalstyrka eller till arbetsbelastning; toppinstansens huvuduppgift är, det må än en gång understrykas, att vara prejudikatinstans. Det får då icke anses som en självklar sak, att *alla* mål, av vilken beskaffenhet de än må vara, skola kunna fullföljas i alla instanser. En sovring i tillströmningen till den högsta instansen är en naturlig beståndsdel av en processordning, ej sällan en nödvändig sådan.

Av nu anförda skäl har den följande undersökningen inriktats huvudsakligen på frågan hur en dylik sovring bör anordnas. Detta betyder icke, att en ytterligare ökning av ledamotsantalet under alla förhållanden skulle vara

utesluten, endast att ansträngningarna för närvarande och i första hand böra inriktas på en begränsning av tillströmningen av mål.

D. Begränsning av antalet mål i Regeringsrätten

Givet är, att en avlastning av förvaltningsprocessen kan ske genom att vissa kategorier av mål överföras från denna till de allmänna domstolarna. På längre sikt är detta en fråga som är värd uppmärksamhet, men i allmänhet skulle det innebära mycket genomgripande förändringar. I förevarande sammanhang har detta spörsmål därför lämnats å sido, med undantag blott för vissa körkortsmål, beträffande vilka föreligga alldeles särskilda omständigheter; frågan härom skall beröras i det följande.

De här anförda, mera allmänna synpunkterna på förvaltningsprocessen och på Regeringsrättens ställning däri leda till att en begränsning av fullföljden till högsta instans principiellt icke bör ske så att hela kategorier av mål avskäras därifrån; åtminstone bör sådant ske endast med största varsamhet. Inom snart sagt alla grupper av mål i förvaltningsprocessen finnas uppgifter för en prejudikatinstans, och det är i regel icke lämpligt att fördela denna funktion på skilda institutioner beträffande förvaltningens olika grenar. I stället bör sökas en metod för differentiering med hänsyn till målens individuella beskaffenhet och betydelse, alltså en kvalitativ metod för sovring i enskilda fall. Det faller i ögonen, att en dylik sovring skulle kunna medverka även till en sådan rationalisering av Regeringsrättens arbetssätt som förut antytts, av innebörd att en del tyngande rutinarbete avskaffas till förmån för domstolens egentliga uppgift.

Emellertid skall frågan om hur en sovring bör genomföras här upptagas blott såvitt angår en enda grupp av mål, nämligen huvudparten av skattemålen. Detta betyder icke, att en sovring skulle vara omöjlig eller olämplig inom andra grupper; skälet är, att frågan ligger olika till för de övriga grupperna och i den delen kan upptagas successivt.

Att frågan om en sovring ligger väsentligt olika till för skilda grupper av mål har flera anledningar, instansordningens byggnad, processföremålens art, processmaterialets beskaffenhet o. s. v. Vad särskilt angår instansordningen, må det räcka med att framhålla, att Regeringsrätten i vissa mål är fjärde instans, i andra mål tredje, andra eller första instans. Det synes därför vara uteslutet att för dessa mycket skiftande kategorier finna en enhetlig metod för sovring och att genomföra den medelst en generell lagstiftning. I stället bör frågan upptagas separat för varje särskilt område och erforderliga författningsbestämmelser intagas i de specialförfattningar, om vilkas tillämpning fråga är i varje fall. Lagtekniskt är detta för övrigt en riktigare metod.

Vid sådant förhållande kan reformen företagas i etapper, varvid man tillgodogör sig erfarenheter av de begränsningar som först vinna tillämpning.

Avsikten med den följande framställningen är att framlägga förslag om en första etapp på denna väg.

E. Begränsning av taxeringsmålen

Förslaget avser den ojämförligt största gruppen mål inom Regeringsrättens arbetsfält, nämligen sådana taxeringsmål, som gälla tillämpning av kommunalskattelagen samt förordningarna om statlig inkomstskatt och om statlig förmögenhetsskatt. Sedan numera vissa tillfälliga inslag i skatteprocessen upphört, kan det beräknas att under den närmaste tiden denna grupp ensam kommer att representera betydligt mer än hälften av arbetet. I detta hänseende står därför mycket att vinna; vad som därefter ytterligare kan vinnas genom att efter hand införa en sovring på olika områden är för vart av dessa obetydligt jämfört med denna första etapp.

Såsom framgår av den remitterade promemorian hava tidigare diskuterats olika metoder för en begränsning av rätten att till Regeringsrätten fullfölja skattemål. Av dessa metoder må tre här bringas i erinran, nämligen förslagen om stämpelavgift för utslagen, om fullföljdsavgift och om summa revisibilis. Gemensamt för dem är den avgörande vikt, som därvid tillägges värdet av det som utgör tvistens föremål, antingen direkt eller ock indirekt därigenom att en avgift verkar återhållande endast där detta värde är ringa i förhållande till avgiften.

Vad man i allmänhet har emot dessa metoder är uppenbarligen just detta förhållande, att rätten till fullföljd skulle bero på hur stort värde, uttryckt i absoluta tal, som målet gäller, medan målets betydelse för den enskilde rimligtvis bör mätas på annat sätt, i relation till hans ekonomiska förhållanden. Att lägre inkomsttagare i princip skulle vara utestängda från fullföljd till högsta instans är icke tilltalande. Om någon sådan metod för begränsning av fullföljdsrätten skulle införas, är det därför antagligt att gränsen skulle sättas ganska lågt, så att endast sådana mål skulle avskäras, som även för en mindre inkomsttagare kunna anses mindre betydelsefulla, alltså bagatellmål i egentlig mening. I så fall blir begränsningen av mycket liten betydelse för frågan om Regeringsrättens arbetsbelastning.

Om återigen gränsen sättes tämligen högt, så högt att den får verklig betydelse i fråga om belastningen, är det nödvändigt att stadga betydelsefulla undantag, så att efter dispens även mål under värdegränsen skola kunna fullföljas på särskilda skäl. Då man undersöker, huru sådana dispensregler böra utformas, kommer 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 prövningstillstånd.

Det senare är den linje som här föreslås. Det kan icke vara något tvivel om att av de olika metoder för begränsning av tillströmningen, som varit diskuterade, detta är den mest effektiva, samtidigt som den går fri från den

kritik, som alltid kan riktas mot stela värdegränser. Den tillgodoser även bättre än någon annan de förut anförda synpunkterna, att arbetet i en högsta instans bör inriktas på kvalitativt viktiga uppgifter.

Det bör framhållas, att systemet med prövningstillstånd är ett alternativ till metoden med summa revisibilis men icke till förslagen om stämpelavgift för utslagen och om fullföljdsavgift; något av de senare förslagen eller båda kunna genomföras samtidigt med att man inför prövningstillstånd.

Vidare bör understrykas, att som skäl för att införa prövningstillstånd beträffande fullföljd till Regeringsrätten här icke har anförts det förhållandet, att ett dylikt system tillämpas i Högsta Domstolen. Att så är fallet kan vara ett skäl att överväga frågan även inom förvaltningsprocessen, men förhållandena äro så olika, att en direkt analogi icke är möjlig. Det förslag om prövningstillstånd, som här framlägges, bygger helt på skatteprocessens speciella förhållanden och skiljer sig väsentligt från rättegångsbalkens motsvarande institut.

F. Prövningstillstånd i taxeringsmål

Förslagets innebörd i sak framgår av följande utkast till huvudstadgande i ämnet, avsett att intagas i taxeringsförordningen:

»Prövningstillstånd må meddelas allenast

1) om för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av vikt, att saken prövas av Kungl. Maj:t;

2) om vid avgörande av frågan om prövningstillstånd föreligger omständighet eller bevis, som ej tidigare förebragts och som kan äga betydelse för utgången, samt skäl ej finnes till antagande, att omständigheten eller beviset undanhållits av klagandan i syfte att vinna fördel i rättegången; eller

3) om med hänsyn till att målet har synnerlig vikt för klaganden eller eljest särskilda skäl förekomma för talans prövning.»

Formuleringen avser besvär av enskild klagande. Huruvida detsamma bör gälla besvär från Kronans sida må här lämnas öppet. Antalet sådana mål är relativt litet, och innan besvär av detta slag anföras sker av naturliga skäl en sovring, som må anses tillräcklig. Möjligen kan det å andra sidan anses önskvärt, att Kronan och den enskilde bliva rent principiellt likställda i detta hänseende.

Stadgandet under 1) erinrar om motsvarande bestämmelse i 54 kap. 10 § rättegångsbalken men åsyftar, att prövningstillstånd skall givas i flera fall än där sägs; det skall icke, såsom enligt rättegångsbalken, för bifall krävas att prövningen har »synnerlig» vikt. Skillnaden motiveras med att rättsfallsmaterialet har en annan struktur inom skatterätten än inom rättegångsbalkens tillämpingsområde.

Stadgandet under 2) borde i en tillfredsställande ordnad process vara överflödigt. Det bör icke förekomma, att viktigt processmaterial förebringas först i sista instans, men med den bristfälliga processledning som känne-

tecknar skatteprocessen är en dylik bestämmelse nödvändig. Det händer alltför ofta, att en klagande först under processen hos Kungl. Maj:t får klart för sig betydelsen av olika bevismedel och fakta, stundom därför att han först då känner sig tvingad att anlita sakkunnig hjälp.

För frågan om domstolens arbetsbelastning är bestämmelsen under 3) den viktigaste. Den består av två delar, huvudstadgandet om bedömning av det ekonomiska intresse, som målet har för klaganden, samt en allmänt hållen reservbestämmelse.

Intressebedömningen kan sägas fullfölja samma syfte som en summa revisibilis men tager icke, som denna, sikte på att i absoluta tal angivet värde utan ställer spörsmålet 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 åsyftas, att från fullföljd skola avskäras icke endast bagatellmål utan alla mål, som ej för klaganden hava ett betydande intresse.

Givet är, 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 bör stå till klagandens årsinkomst, förmögenhet eller årsomsättning för att prövningstillstånd skall meddelas, men det ligger i sakens natur, att dessa principer icke skulle vara stela utan giva rum för ett hänsynstagande till omständigheterna i det enskilda fallet. Särskilt viktigt är inom skatterätten det förhållandet, att verkan av ett avgörande ofta får prejudicerande verkan för ett eller flera senare beskattningsår; att uppskatta den totala ekonomiska effekten av ett sådant avgörande kan ställa sig svårt, och det synes vara nödvändigt att i detta hänseende äga stor frihet vid bedömningen.

Den i stadgandet under 3) ingående reservbestämmelsen är med avsikt helt allmänt formulerad, för att därunder skola kunna gå in olika fall som här icke särskilt tagits i beräkning. Ur praxis må som ett exempel nämnas den situationen, att viss i målet åberopad bevisning väl icke är nytillkommen hos Kungl. Maj:t men att först där framkommer, att ett sålunda omvittnat faktum, exempelvis en bokföringsåtgärd, har en annan innebörd än kammarrätten antagit. — Någon regelmässig tillämpning av reservbestämmelsen är icke åsyftad.

De föreslagna stadgandena genomföra icke strikt en sådan uppdelning av målet i »rättsfråga» och »sakfråga» (bevisfråga), som stundom sker vid diskussion om rätten till fullföljd — en sådan uppdelning är för övrigt ej praktiskt utförbar — men *i stort sett* blir det under 1) den rättsliga bedömningen av målet som blir av betydelse, under 3) bevisbedömningen. Det är i det senare hänseendet, som någon mera betydande arbetsbesparing kan göras. Är bedömningen av rättsfrågorna i målet diskutabel, bör man icke tveka att meddela prövningstillstånd; att pröva sådana mål tillhör Regerings-

rättens centrala uppgift. Däremot kan det icke räknas som en normal uppgift för en prejudikatinstans att bedöma värdet av en företedd — ej sällan vidlyftig — skriftlig bevisning i form av räkenskaper, verifikationer, intyg o. s. v. eller trovärdigheten av en parts egna utsagor; i sådana hänseenden bör rätten till prövning förbehållas de fall, som för parten hava en avgörande ekonomisk betydelse.

Vid en jämförelse med 54 kap. 10 § rättegångsbalken kan frågas, vilken betydelse som enligt de här föreslagna bestämmelserna skall tilläggas det förhållandet, att »anledning förekommer till ändring i det slut», vartill kammarrätten kommit. Svaret är olika beträffande stadgandena under 1) och under 3). Om en rättsfråga i målet avgjorts i strid mot Regeringsrättens praxis och på grund härav »anledning förekommer till ändring» i beslutet, skall prövningstillstånd meddelas. Bevisfrågor skola däremot icke bedömas, då man avgör frågan om prövningstillstånd. Besparingen skall just ligga i att man ej går in på en sådan prövning. Om det emellertid även med en blott summarisk granskning befinnes, att skäl till ändring föreligger beträffande bevisprövningen, kan prövningstillstånd meddelas med stöd av reservbestämmelsen under 3).

Om det praktiska genomförandet av det föreslagna systemet med prövningstillstånd må här endast i korthet anföras följande.

Ansökan om prövningstillstånd skall göras i besvärsskriften. Med hänsyn till de särskilda förhållandena inom denna process bör klaganden ha möjlighet att i besvären endast anföra skälen för sin begäran om prövningstillstånd samt förbehålla sig att, om denna begäran bifalles, senare utveckla sin talan i huvudsaken. Ansökan handlägges av Regeringsrätten i vanlig sammansättning och med tillämpning av vanliga omröstningsregler. Ärendena fördelas på samtliga föredragande, och föredragningen — vilken enligt sakens natur skulle hava förtur — uppdelas lämpligen på alla de sessionsdagar, som ägnas åt taxeringsmål.

Föredragningen skall endast avse att besvara frågan, huruvida förutsättningar för prövningstillstånd föreligga. Fullständig föredragning sker icke på detta stadium och skall icke heller vara av föredraganden förberedd; i så fall skulle alltför mycket arbete göras förgäves. Det förutsättes, att föredragningen är snabb, eftersom sagda förutsättningar i regel äro lätt angivna. I tveksamma fall bör prövningstillstånd meddelas summariskt; det är dålig arbetsekonomi att uppehålla sig utförligt vid sådana frågor och mera lönande att i tveksamma fall meddela tillstånd något mera liberalt än som skulle hava skett vid en ingående prövning.

För att man skall kunna fullt utnyttja den möjlighet till rationalisering, som reformen erbjuder, kräves någon ökning av antalet föredragande i taxeringsmål. Detta sammanhänger med vad förut sagts därom, att handläggningen av ansökningar om prövningstillstånd bör vara snabb. Även om föredraganden icke skall vara beredd att föredraga målet fullständigt,

innebär en sådan arbetsmetod, att förhållandet mellan förberedelsetid och handläggningstid blir ett annat i ansökningsmålen än i de mål som behandlas i sak; det kommer att kräva längre tid att förbereda en timmes handläggning av ansökningar än att förbereda motsvarande tids föredragning i sak.

Hur stor ökningen av antalet föredragande bör bli är omöjligt att på detta stadium beräkna. Sannolikt torde det röra sig om tre eller fyra. Man måste räkna med en tämligen lång övergångstid, innan den nya ordningen stabiliserat sig, och under denna tid böra de nya föredragandena tillkomma en efter en, tills man vunnit erfarenhet om det behövliga antalet.

Att beräkna den tidsvinst, som skulle möjliggöras genom reformen, är likaledes ogörligt. I stort sett utgöres vinsten av den tid, som skulle hava åtgått till fullständig handläggning av de mål där fullföljd ej tillåtits, minus den tid som åtgått att behandla ansökningarna härom. Då detta uppslag tidigare diskuterats, har det sagts att nettovinsten i tid icke skulle bli fullt så stor utan ytterligare skulle minskas med den tid som åtgått att föredraga övriga ansökningar om prövningstillstånd, det vill säga de som bifallits. I de senare målen bleve det, har man framhållit, dubbla föredragningar. Detta är naturligtvis riktigt, men om man iakttager den förut uttalade grundsatsen att icke utförligt uppehålla sig vid frågor om prövningstillstånd och att hellre bevilja sådant än ägna tid åt tillståndsfrågan, bör tidsförlusten genom dubbelföredragning bli mycket liten. — Det bör tilläggas, att de beräkningar av tidsvinsten, som gjorts i sista avsnittet av den remitterade promemorian, utgå från en annan reglering än den här föreslagna och icke äga giltighet för denna.

Naturligtvis hade det varit önskvärt att få hållpunkter för en beräkning av tidsvinsten, exempelvis genom att genomgå de taxeringsmål, som avgjorts i Regeringsrätten under några månader, och söka bilda sig en uppfattning om hur en tillämpning av de nu föreslagna bestämmelserna skulle hava verkat. En sådan undersökning kräver dock avsevärd tid och har i vart fall i förevarande sammanhang varit omöjlig att göra. Man torde i detta ärende i stort sett vara tvungen inskränka sig till att konstatera att reformen går i rätt riktning, utan att kunna med bestämdhet ställa i utsikt en tidsbesparing av viss storlek.

Det måste slutligen än en gång understrykas, att den nuvarande arbetsbalansen är mycket betydande och under alla förhållanden kräver lång tid att avveckla. Även om de här framlagda förslagen genomföras snarast möjligt, måste man räkna med mycket lång tid innan balansen nedbringats till rimliga mått. Det är därför alltför tidigt att här gå in på hur reformen skulle verka under normala förhållanden. Under överskådlig tid måste alla ansträngningar inriktas på att nedbringa balansen, och när detta mål uppnåtts, komma på frågan om Regeringsrättens arbetsbelastning att inverka en mångfald faktorer, som nu icke kunna förutses.

G. Förenkling av Regeringsrättens beslut i taxeringsmål

Det har förut framhållits, att en viss rationalisering av Regeringsrättens arbetssätt vore önskvärd såtillvida som dess ledamöter borde befrias från vissa arbetsuppgifter av mera rutinmässig karaktär. En åtgärd i denna riktning skulle vara att förenkla utformningen av de utslag i taxeringsmål, som innebära ändring i sak.

I ett taxeringsmål av vanlig typ är beslutet såtillvida specificerat att det preciserar vissa belopp, nämligen beträffande statlig inkomstskatt inkomster under en eller flera förvärvskällor, sammanräknad nettoinkomst, taxerad och beskattningsbar inkomst samt beträffande kommunal inkomstskatt de två sistnämnda beloppen. Beslutet upptager alltså i allmänhet 6 à 8 olika belopp. Att räkna ut dessa är ett rent rutinarbete. Det egentliga föremålet för Regeringsrättens avgörande är en eller flera förutsättningar för denna uträkning, uppskattning av vissa intäkter eller avdrag, och bestämmandet av de nyssnämnda beloppen är en ren följd därav.

Det skulle innebära en icke oväsentlig tidsvinst, om Regeringsrätten finge nöja sig med att angiva de förutsättningar, som i allt fall äro utslagets sakliga huvudinnehåll, och det uppdroges åt annan myndighet att utföra beslutets konsekvenser i en på vanligt sätt specificerad taxering. Åt vem detta bör uppdragas må här lämnas öppet; mest praktiskt synes vara att det ankommer på länsstyrelsen.

Värdet i tidsvinst av denna förenkling skall icke överskattas, men det är uppenbart, att den eftersträvade avlastningen av Regeringsrättens arbetsbörda endast kan nås genom en kombination av olika åtgärder, av vilka några kunna synas var för sig obetydliga. Den här föreslagna förändringen går i rätt riktning, är ytterst enkel att genomföra och kräver ingen nyorganisation.

H. Ändrad handläggning av vissa körkortsmål

En grupp av mål, som — utan att kvantitativt kunna mäta sig med taxeringsmålen — utgör en betydande del av Regeringsrättens arbetsbörda, är mål om återkallelse av körkort. Med hänsyn till den fortgående ökningen av trafiken med motorfordon måste man räkna med att dessa mål komma att alltmera öka i antal. Av flera skäl torde det icke vara genomförbart att här begränsa fullföljdsrätten på kvalitativa grunder. Däremot finns det skäl att överväga en sådan omläggning av systemet för handläggning av sådana mål, att i vissa fall återkallelse av körkort beslutas av allmän domstol i stället för av länsstyrelse. En följd härav skulle bliva en lättnad i Regeringsrättens arbetsbörda, men huvudskälet för förslaget i denna del är icke att vinna en sådan lättnad utan att den föreslagna ordningen är ur olika synpunkter mera rationell. Sagda konsekvens med avseende å arbetsbördan må däremot motivera att förslaget upptages i detta sammanhang.

Bestämmelserna i 33 § 1 mom. vägtrafikförordningen göra en markerad skillnad mellan två olika slag av omständigheter, som föranleda återkallelse av körkort. Å ena sidan stadgas under 1. i sagda moment, att körkort skall återkallas, om föraren gjort sig skyldig till brott av vissa slag (det viktigaste är rattfylleri); något utrymme finnes icke för den handläggande myndigheten att pröva, om påföljden skall inträda, utan denna är ovillkorlig. En dylik prövning skall däremot anställas i alla övriga fall av återkallelse, och påföljden är där icke en given konsekvens av den omständighet som åberopas därför (trafikförseelse, onyktert levnadssätt och så vidare). Det kan då frågas, varför icke i det förra fallet denna påföljd liksom andra (straff, skadestånd) ådömas av den domstol, som prövar åtalet, utan ett särskilt förfarande hos länsstyrelsen skall behövas därför. Redan dubbleringen innebär en påtaglig olägenhet, men framförallt är det ett missförhållande, att domstolens och länsstyrelsens bedömning (straffmätning och utmätande av tiden för återkallelsen) grundas på olika material. Det nutida förfarandet i brottmål är klart överlägset den rent pappersmässiga proceduren hos länsstyrelsen. Särskilt betänkligt är det, att i den senare åberopas ett skriftligt material, som i brottmålet principiellt icke får åberopas, nämligen protokollen från förundersökningen.

Mot en handläggning vid domstol av frågor om återkallelse av körkort har anförts, att detta icke är ett straff utan en säkerhetsåtgärd eller ett återtagande av ett förtroende. Detta är en meningslös strid om ord. Straff eller ej, är återkallelsen i de fall som här avses en ovillkorlig påföljd av brott, och alla sakliga skäl tala för att denna påföljd bestämmes i samma förfarande där övriga påföljder av brottet utmätas.

Att en åtgärd av detta slag i vissa fall beslutas av domstol, i andra av administrativ myndighet är i och för sig icke något okänt eller olämpligt. Det är i princip icke olikt det förhållandet, att en persons frihet kan berövas honom såväl genom straffdom som genom administrativt beslut.

Det sagda motiverar i första hand en överflyttning till allmän domstol av prövningen om återkallelse av körkort enligt bestämmelsen under 1. i 33 § 1 mom. vägtrafikförordningen. I huvudsak samma skäl kunna emellertid åberopas för att överväga samma reform beträffande stadgandet under 2. i samma moment. Även där är återkallelsen en påföljd av brott; skillnaden ligger huvudsakligen däri, att påföljden icke är ovillkorlig och att anordningen därför ej i lika hög grad framstår som en onödig dubblering av förfarandet. Den allvarligaste anmärkningen mot den nuvarande ordningen, nämligen att bedömningen i de olika förfarandena grundas på olika material, gäller dock även dessa fall, och en utredning i ämnet bör taga sikte även på dem.

J. Förslag

På grund av vad här anförts hemställer jag om snara åtgärder för att förslag utarbetas i följande tre hänseenden:

1) Införande av prövningstillstånd för fullföljd till Kungl. Maj:t i taxeringsmål.

2) Förenkling av Kungl. Maj:ts utslag i sådana mål.

3) Överflyttning till allmän domstol av återkallelse av körkort i fall, som avses under 1. och 2. i 33 § 1 mom. vägtrafikförordningen.

Dessa tre förslag äro av varandra oberoende och böra handläggas vart för sig.

Förslagen under 1) och 2) föranleda ändringar i taxeringsförordningen, förslaget under 3) i vägtrafikförordningen. Huruvida förslaget under 1) kräver ändring i lagen om Kungl. Maj:ts regeringsrätt bör övervägas. Med den här föreslagna ordningen för handläggning av frågor om prövningstillstånd erfordras icke grundlagsändring.

Regeringsrådet Klackenberg:

Jag delar helt uppfattningen, att den nuvarande balansen och tillströmningen av skattemål till Regeringsrätten göra särskilda åtgärder påkallade. Även om det måste medges, att en bortflyttning av andra grupper av mål endast i rätt begränsad omfattning kan öka möjligheterna för Regeringsrätten att avverka skattemålen, anser jag likväl att man kan och bör gå avsevärt längre på denna väg än som föreslagits i regeringsrådet Hedfeldts yttrande. Att Regeringsrätten skulle famna över snart sagt alla grupper av mål inom förvaltningsprocessen i intresset att fungera som prejudikatinstans, synes mig vara att överanstränga ambitionerna för domstolens del. Avsevärda grupper av mål ha redan avskurits därifrån, och så bör enligt min mening kunna ske med ytterligare grupper.

Den föreslagna överflyttningen av de obligatoriska körkortsindragningarna synes mig fördelaktig ur flera synpunkter, inte minst med hänsyn till de personer, som bli föremål för körkortsindragning och som med det nuvarande förfarandet stundom drabbas av påföljden åratal efter den beivrade gärningens begående. Det är dock ovisst, om överflyttningen till de allmänna domstolarna blir kostnadsbesparande för statsverket, eftersom den med säkerhet kommer att leda till en skärpt belastning för hovrätterna genom ökade överklagningar i rattfylleri- och liknande mål. Enligt min mening bör emellertid även den återstående delen av körkortsmålen flyttas bort från Regeringsrätten. En besvärsinstans, som minskar spridningen i länsstyrelsernas praxis, framstår väl som erforderlig, men det kan ifrågasättas, om icke en dylik licensprövning med fördel skulle kunna läggas hos ett specialorgan, förslagsvis ett körkortsråd, med en lagfaren ordförande och två bisittare med sakkunskap på olika trafiksäkerhetsfrågor. Ett dylikt organ borde på ett betryggande sätt men med mindre omgång kunna fullgöra Regeringsrättens nuvarande funktioner på området. Givetvis skulle uppdragen i rådet icke avse heltidssysselsättning för ledamöterna.

Utan att ha gjort någon närmare genomgång av Regeringsrättens nuvarande mål vill jag därutöver endast peka på några grupper, för vilka en bortflyttning kan övervägas.

För vissa grupper av kommunalanställda med flera regleras löner och pensioner numera i större eller mindre anslutning till de för statstjänstemän i allmänhet gällande reglementena. För mål om exempelvis löner för folkskollärare, poliser och folkhögskollärare borde Regeringsrätten redan av principiella skäl icke vara forum. Praktiska skäl tala enligt min mening för att dessa mål överflyttas till kammarrätten, som bör vara slutinstans i fråga om dessa anställdas löne- och pensionsförmåner lika väl som beträffande de statsanställdas. Möjligen böra målen om tjänstebostäder för folkskollärare med flera kanaliseras till statens bostadsnämnd som sista instans.

I samband med denna överflyttning bör prövas, om icke även målen rörande statsbidrag till nämnda gruppers löner med mera kunna överföras till och stanna i kammarrätten som slutinstans. Även för andra grupper av statsbidragsmål torde en överflyttning från Regeringsrätten böra övervägas, därvid vederbörande centrala statsmyndighet kan ifrågakomma som slutinstans. Som exempel må nämnas de bagatellartade men talrika målen om statsbidrag till bidragsförskott, som med fördel kunde överflyttas till socialstyrelsen.

Bland skattemålen torde åtminstone nöjesskattemålen — även i form av s. k. anmärkningsmål — utan större olägenhet kunna stanna i kammarrätten som sista instans.

Vid bedömning av den ökning i Regeringsrättens förmåga att avverka balansen av skattemål, som här ifrågasatta bortflyttningar av mål kunde medföra, bör icke förbises, att det ökade utrymmet framdeles kan komma att neutraliseras och mer än neutraliseras av kommande vidgningar av domstolens kompetensområde.

Även om bortsett från kravet på att balansen av skattemål bör avarbetas inom rimlig tid — detta kan ju ske genom en ytterligare ökning av Regeringsrättens ledamöter, förslagsvis fungerande såsom en specialdivision för skatter — synes mig tillströmningen av mål rörande de direkta skatterna nu ha nått en sådan omfattning, att man nödgas överväga olika åtgärder för att begränsa dessa mål. Om man utgår från det nuvarande direkta skattetrycket såsom en i huvudsak bestående företeelse, finns knappast anledning att förvänta en minskad benägenhet hos de skattskyldiga att i den principiellt kostnadsfria skatteprocessen pröva sina möjligheter att begränsa sina utskylder.

Redan införandet av en sådan fullföljdsavgift, som gäller i Högsta domstolen — förslagsvis å 300 kronor i ett för allt, med hänsyn till rättegångsbesväret för taxeringsmyndigheterna — skulle föranleda den enskilde att, innan han besvärar sig till den högsta instansen och därmed åsamkar det

allmänna väsentligt högre kostnader, åtminstone tänka efter om hans sannolika chans för bifall motsvarar detta belopp. En dylik avgift, som skall erläggas vid besvärens ingivande måste antagas, även om den skall återbetalas i händelse av bifall helt eller i huvudsakliga delar, få en större psykologisk betydelse i ifrågavarande hänseende än varje stämpel- och lösenbeläggning av utslagen. Jag förordar, att en dylik fullföljdsavgift införes för åtminstone skattemålens del.

Icke heller en sådan avgift kan tillhopa med övriga förut angivna åtgärder beräknas ge sådan effekt, att man undgår att överväga inskränkningar i den nu obegränsade fullföljdsrätten i inkomst- och förmögenhetsskattemål. Vid övervägande av de former, i vilka dylika inskränkningar kunna ske, torde valet i huvudsak stå mellan ett generellt tillståndsförfarande och en fast värdegräns. Tillståndsförfarandet har onekligen vissa principiella företräden. Om ett dylikt förfarande skulle ifrågakomma, anser jag detta böra utformas i huvudsaklig överensstämmelse med de riktlinjer, som utarbetats av Hedfeldt. Det torde icke vare uteslutet, att ett dylikt system kan bli effektivt, när det gäller att för framtiden begränsa domstolens arbete med skattemål, och även kan fungera på ett tillfredsställande sätt, när det gäller att sortera ut de mål, som principiellt böra bli föremål för Regeringsrättens prövning. Sannolikt bör dock åtminstone till en början en speciell division och specialföredragande handlägga tillståndsprövningen.

Även om systemet sålunda sett ur domstolens egen synpunkt och även ur allmänna rättssynpunkter synes godtagbart, har jag dock icke kunnat undgå att känna betänkligheter inför de olägenheter, främst av praktisk art, som ett dylikt system skulle medföra för den rättssökande allmänheten. I och för sig skulle medborgarna väl så småningom finna sig i och utan misstroende möta det förhållandet, att Regeringsrätten — lika väl som Högsta domstolen nu bestämmer vilka mål som domstolen skall pröva. I fråga om skattemålen föreligger emellertid den skillnaden i förhållande till målen hos Högsta domstolen, att skattemålen i stor utsträckning föras av den skattskyldige själv. Det ifrågasatta tillståndsförfarandet skulle praktiskt taget tvinga de skattskyldiga att anlita skatteadvokater för att komma runt fullföljdshindren. Även om prövningsskälen må anföras i en särskild inlaga, bleve nog regeln att hela utredningen framlades i ett sammanhang i besvären i syfte att övertyga rätten om behovet av ny prövning. Sedan måhända dryga kostnader härför åsamkats den enskilde och en arbetskrävande granskning av besvärsinlagan utförts av vederbörande taxeringsmyndigheter, skulle resultatet i ett stort antal fall, kanske flertalet, i sinom tid bli ett snopet »Ej prövningstillstånd». För den enskilde skulle det framstå, som om dessa kostnader och ansträngningar voro bortkastade på ett helt annat sätt än om domstolen efter prövning ej gör ändring i ett överklagat utslag.

Mot ett system, som sålunda åsamkar de skattskyldiga väsentligt ökade

kostnader och samtidigt bereder dem ökade besvikelser över utebliven rättslig prövning i sak, måste vägas för- och nackdelar av en regel med fast värdegräns, en summa revisibilis av samma art som gäller för Högsta domstolen. Trots de kända och erkända invändningarna mot en dylik linje ifrågasätter jag om icke i den praktiska verkligheten betänkligheterna däremot bli mindre än mot ett generellt tillståndsförfarande. Även i ett demokratiskt inriktat samhälle lär medborgarna i allmänhet icke reagera mot att den enskilde, sedan hans sak prövats två gånger, icke får besvära högsta instansen med ekonomiska frågor av mindre valör. En av lagstiftaren fixerad värdegräns, som Regeringsrätten vid synnerliga skäl finge underskrida, anser jag böra allvarligt övervägas såsom mindre ogynnsamt än ett system med generellt tillståndsförfarande.

Regeringsrådet Jarnerup:

Begränsning av rätten till fullföljd av skattemål till Regeringsrätten

Regeringsrättens balans av skattemål har under de senaste åren på grund av ökningen av antalet inkommande mål så gott som oavbrutet stigit. Ökningen av antalet ledamöter år 1952 har icke räckt till för att avverka under 1953 inkommande mål. Antalet inkommande mål under år 1954 kan visserligen förväntas bliva något lägre än under 1953 men torde ändock bliva något större än vad som hinner avverkas. Hur utvecklingen i fortsättningen kommer att gestalta sig är naturligtvis omöjligt att förutsäga, men så länge det höga skattetrycket består torde någon mera väsentlig nedgång i besvärsfrekvensen knappast vara att förvänta. Visserligen äro planer å bane att genomföra långt gående förenklingar i fråga om löntagarnas taxering, måhända till och med taxeringens avskaffande i normala fall därigenom att källskatten göres definitiv, och antalet besvär från denna kategori skattskyldiga skulle i följd därav minska. Men dessa reformplaner hava jämväl till syfte att bereda taxeringsmyndigheterna tid och möjlighet till en intensifierad granskning av deklarationer från rörelseidkare, jordbrukare och andra företagare. Den beräknade nedgången av antalet besvär från löntagaregruppen kan därför antagas i väsentlig mån motvägas av ökning av antalet besvär från företagaregruppen.

Det kan därför befaras att Regeringsrätten även med det nyligen utökade antalet ledamöter icke under de närmaste åren har möjlighet att, i varje fall icke i nämnvärd utsträckning, avarbeta den stora balansen skattemål. Med hänsyn härtill är det skäl att redan nu överväga vilka åtgärder som böra vidtagas för att sätta Regeringsrätten i stånd icke blott att avverka balansen inom rimlig tid utan även att behandla nya mål inom skälig tid efter det att de inkommit.

Av de olika åtgärder, som för detta syfte äro tänkbara, synas enligt min

mening endast två vara effektiva, nämligen antingen en ytterligare utökning av antalet ledamöter eller en begränsning av rätten att fullfölja mål till Regeringsrätten därigenom att för prövning fordras särskilt tillstånd. Då det gäller att välja mellan dessa båda lösningar, måste hänsyn tagas till hur skatteprocessen för närvarande är utformad. Från det förhållandet, att det gått att genomföra en begränsning av rätten att fullfölja mål till Högsta domstolen därigenom att för sådan fullföljd kräves särskilt tillstånd, kan nämligen icke utan vidare dragas den slutsatsen, att en motsvarande begränsning också är möjlig beträffande fullföljd till Regeringsrätten. Innan målen vid de allmänna domstolarna nå upp till högsta instans, ha de passerat underrätt och hovrätt, där behandlingen är sådan, att starka garantier skapats för riktiga domslut. En begränsning av rätten att fullfölja mål till Högsta domstolen har härför kunnat åstadkommas utan risk för rättssäkerheten. Inom skatteprocessen, som dock är den mest utvecklade administrativa processformen, är icke lika väl sörjt för processledningen i instanserna under Regeringsrätten som vid de allmänna domstolarna. Underinstanserna, taxeringsnämnd och prövningsnämnd, kunna i verkligheten icke anses såsom två särskilda instanser; taxeringsnämnden är närmast ett slags förberedande instans till prövningsnämnden, som prövar och fastställer taxeringarna. Även om prövningsnämnderna efter 1943 års taxeringsreform fått en betydligt bättre organisation än tidigare och därmed också möjlighet att mera tillfredsställande handlägga målen, är dock processen där fortfarande mycket summarisk, främst beroende på det oerhört stora antalet mål och därmed sammanhängande tidsnöd. Först i kammarrätten underkastas målen en mera ingående, domstolsmässig behandling. Med hänsyn härtill kan jag, så länge underinstanserna äro organiserade på sätt nu är fallet, icke undgå att känna mig betänksam inför en anordning med prövningstillstånd; helst borde, innan denna anordning genomföres, skatteprocessen i underinstansen förbättras så, att målen senast på kammarrättsstadiet bli, såvitt möjligt, fullständigt utredda. Förebringande av utredning först hos Kungl. Maj:t bör endast i undantagsfall vara tillåtet.

Å andra sidan tala åtskilliga skäl för att av de två alternativen välja det, som innebär en begränsning av fullföljdsrätten därigenom att prövningstillstånd erfordras för fullföljd. Härvid åberopar jag i huvudsak de principiella synpunkter, som regeringsrådet Hedfeldt i detta avseende framfört. Jag vill dock särskilt betona, att minst lika viktig som den högsta administrativa instansens uppgift att vara prejudikatbildande är dess uppgift att skipa rätt i det enskilda fallet och därvid, om så erfordras, ändra den lägre instansens domar. Dessa båda uppgifter sammanfalla i viss utsträckning.

Då man väger de två alternativen mot varandra, synes det mig som om man — även med den nuvarande taxeringsorganisationen — skulle kunna våga sig på att begränsa fullföljdsrätten genom att kräva prövningstill-

stånd, om man blott ser till att Regeringsrätten får en tillräckligt vidsträckt rätt att pröva klagandens talan. Som huvudregel bör därvid gälla, att prövning av talan skall få ske, så snart anledning förekommer till ändring i det slut, vartill kammarrätten kommit. Motsvarande regel gäller enligt RB 54 kap. 10 § 2. i fråga om fullföljd till Högsta domstolen. Att uppställa strängare villkor för rätt att klaga hos Regeringsrätten än som gälla för fullföljd till Högsta domstolen torde med hänsyn till vad ovan anförts, icke böra komma i fråga. Även om ändring finnes böra ske i kammarrättens slut, bör dock prövningstillstånd icke meddelas, därest saken endast har ringa betydelse för klaganden. Möjligen kan det vara lämpligt att till ledning för de rättssökande i författningstexten angiva vad som normalt förstås med »ringa betydelse». I så fall bör stadgas att saken anses ha ringa betydelse för klaganden, om vad denne förlorat i kammarrätten icke motsvarar en ändring i beskattningsbar inkomst med förslagsvis 2 000 kronor eller i beskattningsbar förmögenhet med förslagsvis 50 000 kronor. I särskilda fall — t. ex. då fråga är om klagande med små inkomster — bör prövningstillstånd kunna medges även om det rör sig om mindre belopp än nyss sagts. Härigenom undviker man de olägenheter, som skulle följa av att en för alla fall fixerad summa revisibilis gällde.

I vissa fall kan det, trots att anledning till ändring icke synes föreligga, ändock vara skäl att pröva målet, exempelvis därför att det rör mycket stora ekonomiska värden eller då den skattskyldige beviljats prövningstillstånd och detta bör föranleda, att även taxeringsintendenten får sådant tillstånd. Regeln har sin motsvarighet i RB 54 kap. 10 § 2.

Härtill kommer att prövningstillstånd — liksom regeringsrådet Hedfeldt föreslagit — alltid bör medges, om det för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av vikt, att saken prövas.

Huvudstadgandet i ämnet bör i överensstämmelse med vad ovan anförts hava förslagsvis följande lydelse:

Prövningstillstånd må meddelas allenast:

1) om för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av vikt, att talan prövas av Kungl. Maj:t; eller

2) om anledning förekommer till ändring i det slut, vartill kammarrätten kommit, eller eljest med hänsyn till omständigheterna i målet skäl förekomma till talans prövning; prövningstillstånd må dock i dylikt fall ej meddelas, därest saken har endast ringa betydelse för klaganden. (Alternativt: Prövningstillstånd må dock i dylikt fall, där ej särskilda omständigheter föranleda till annat, icke meddelas om vad klaganden förlorat i kammarrätten icke motsvarar en ändring i beskattningsbar inkomst med 2 000 kronor eller i beskattningsbar förmögenhet med 50 000 kronor.)

I fråga om rätt att erhålla prövningstillstånd böra kronan och kommun vara likställda med skattskyldig.

Om prövningstillstånd må lämnas enligt den av mig ifrågasatta regeln

under 2) kan man fråga sig, om mycket i handläggningstid står att vinna i förhållande till nuvarande ordning. Enligt min mening blir svaret jakande. Det torde nämligen i det helt övervägande antalet mål icke fordras mera än en mycket kort föredragning för att konstatera om ändring bör ske i kammarrättens slut. Vad som förkortar tiden för bedömande om prövningstillstånd skall meddelas är vidare, att i tveksamma fall längre diskussion härom icke bör förekomma; hellre bör tillstånd medges trots att utsikterna till ändring förefalla små. Hur stor sedan tidsvinsten blir är omöjligt att angiva utan särskilda prov.

Det skulle i och för sig vara lämpligt, att målen rörande prövningstillstånd behandlades med förtur. Om så skedde, bleve emellertid avverkningen av balansen fördröjd. Då med hänsyn både till de skattskyldigas och till det allmännas intresse balansen bör avarbetas så snart ske kan, synes det vara erforderligt att mål som inkommit innan det ifrågasatta systemet börjar tillämpas, behandlas först. Möjligen kan det tänkas att mål om prövningstillstånd i viss utsträckning handläggas jämte de äldre målen.

Beträffande ansökning om prövningstillstånd, föredragning av mål rörande dylikt tillstånd samt Regeringsrättens sammansättning vid handläggning av sådana mål kan jag i huvudsak ansluta mig till vad regeringsrådet Hedfeldt i dessa hänseenden anfört.

Förenkling av Regeringsrättens beslut i taxeringsmål

Regeringsrådet Hedfeldts förslag i detta avseende synes innebära, att Regeringsrätten i utslag i skattemål icke skulle angiva beskattningsbar inkomst eller beskattningsbar förmögenhet, det vill säga slutet, utan endast till exempel beloppet av en intäkt eller ett avdrag, med andra ord domskälen. Uträkning av taxeringen på grundval av vad utslagen sålunda komme att innehålla skulle verkställas förslagsvis av länsstyrelserna.

Det kan enligt min mening icke komma i fråga, att utslagen skulle innehålla endast domskäl. Regeringsrätten hade ju då icke till fullo avgjort målet, utan kompletteringen av domen — genom angivande av dess viktigaste del, slutet — skulle ankomma på annan, lägre myndighet. Bortsett från det orimliga häri skulle det erfordras mycket utförliga rubriker för att den uträknande myndigheten icke skulle behöva sväva i tvivelsmål om grunderna för uträkningen av slutdata.

Därest en befattningshavare på regeringsrättsbyrån verkställer de uträkningar, som erfordras för att komma fram till beskattningsbar inkomst eller beskattningsbar förmögenhet, och uträkningarna kontrolleras av föredraganden, torde Regeringsrättens ledamöter icke behöva bliva alltför betungade med kontrollen av detta räknearbete.

Ändrad handläggning av vissa körkortsmål

Till vad regeringsrådet Hedfeldt i detta avseende anfört kan jag i huvudsak ansluta mig.

Regeringsrådet Thelander:

Det är enligt min uppfattning tveksamt, om den ifrågasatta förprövningen av skattemål skulle få någon mera avgörande inverkan på arbetsbalansen inom Regeringsrätten. Så grannlaga som skattemålen äro, finge förprövningen baseras på en tämligen ingående undersökning av varje mål, och en sådan undersökning måste taga tid. Beflitade man sig om att göra föredragningen vid förprövning summarisk och kortvarig, bleve sannolikt den av regeringsråden verkställda kontrolläsningen av målen så mycket mera arbets- och tidskrävande. Försiktigheten skulle väl också bjuda, att fullföljd bleve vägrad endast, när tungt vägande skäl talade härför.

Förprövning skulle medföra dubbelarbete i alla mål, för vilka fullföljd medgåves. Detta dubbelarbete skulle drabba såväl Regeringsrättens ledamöter som föredragandena. Någon säker bedömningsgrund, angivande, å ena sidan tillkommande dubbelarbete, å andra sidan uppnåelig arbetsbesparing genom förprövning, existerar för närvarande icke. En liberal förprövning, som den allmänna rättsuppfattningen torde komma att kräva, skulle lätt nog kunna göra den resulterande vinsten illusorisk. Sökte man gå fram med större stränghet för att på så sätt begränsa fullföljdsmålens antal, bleve man troligen nödsakad att kräva en mera klarläggande förberedande behandling av skattemålen än den, som för närvarande åstadkommes i lägre instanser. Förprövningen skulle härigenom få vittgående verkningar. Det är möjligt att detta vore lyckligt, men något uttalande härom kan icke göras, utan att saken blivit utredd.

Vissa tecken tyda på att Regeringsrätten för närvarande uppnått balans mellan antalet inkommande och avdömda skattemål. I väntan på föredragning i Regeringsrätten vilande mål av denna art utgjorde:

Den 31/12 1953	5 581 st.
Den 31/3 1954	5 603 st.
Den 30/6 1954	5 507 st.
Den 30/9 1954	5 763 st.

Ökningen under det senast tilländalupna kvartalet har av allt att döma uppstått till följd av den då infallande semesterperioden. Det är troligt, att denna ökning kommer att kompenseras av stegrad avverkning under innevarande kvartal, då störande avbrott icke väntas uppstå. Enligt förljudande kommer arbetet också att underlättas av målens beskaffenhet. Ett stort antal »serie»-mål uppgives nämligen skola bliva föremål för behandling inom den närmaste tiden.

Om balans mellan antalet inkommande och avdömda mål uppnåtts, måste ansträngningarna först och främst inriktas på avverkningen av nu inneliggande mål, på vilka en ny ordning för prövningen icke torde kunna tillämpas. Den ifrågasatta förprövningen framstår härigenom såsom mindre angelägen. I samma riktning verkar det förhållandet, att Regeringsrätten,

genom att i ökad omfattning arbeta på fyrmannaavdelningar, torde ha möjlighet att utan ändring av arbetsformerna åstadkomma en något stegrad arbetseffekt. De härigenom uppstående olägenheterna bleve sannolikt mindre än de, vartill förprövningen skulle giva upphov.

Det torde böra beaktas, att orsakerna till den uppkomna situationen äro tillfinnandes i skattelagstiftningen och skatteutmätningen. Skattelagarna äro numera så komplicerade, att deras tillämpning i många fall är problematisk, och beskattningen är så hård, att den skattskyldige merendels känner sig tvingad att till sin fördel utnyttja varje möjlighet till skattelättnad. Härigenom bliva besvärsmålen med nödvändighet många och ofta svårknäckta. Vill man, såsom lämpligen bör ske, vid roten angripa det onda, som tagit sig uttryck i en orimlig anhopning av skattemål i Regeringsrätten, bör man alltså taga i övervägande, om icke tiden är inne för andra reformer än den nu diskuterade.

Av det sagda framgår enligt mitt förmenande *att* verkningarna av den ifrågasatta förprövningen av skattemål i Regeringsrätten för närvarande icke låta sig överblickas, *att* förprövningen i grund och botten utgör del av ett vidsträckt problemkomplex, samt *att* dagssituationen, om än oroväckande, icke berättigar till genomgripande förändringar i Regeringsrättens arbetssätt, utan att förutsättningarna för dem blivit klarlagda. Det är möjligt, att det sistnämnda icke kan ske utan försök, men i så fall bör förprövning t. v. endast försöksvis införas.

Ville man, utan ledning av verkställda undersökningar, söka bilda sig en föreställning om möjligheten att komma tillrätta med den här avhandlade prekära situationen, kunde man göra det tankeexperimentet, att antalet ledamöter i regeringsrätten utökades så mycket, att, utöver nuvarande arbetsprestation, föredragning av finansmål ägde rum inför en avdelning under tre dagar per vecka. Avverkningen komme i så fall att växa med 1 000 à 1 200 skattemål per arbetsår. Den inneliggande anhopningen av sådana mål skulle sålunda avverkas på cirka fem år. Detta vore uppenbarligen en olägligt lång tid, men det bör då beaktas, att andra, till regeringsrätten hänförliga reformer med ifrågavarande syfte sannolikt skulle bliva mindre effektiva. Detta förhållande bekräftar vad ovan blivit sagt om angelägenheten att förprövningen bedömes i ett vidare sammanhang, och att den icke lanseras såsom en åtgärd, av vilken man väntar revolutionerande verkningar. Det är bättre att i tveksamma fall göra försiktiga uttalanden än att genom överdriven optimism frammana bakslag.

Regeringsrådet Lorichs:

Jag finner det synnerligen tveksamt huruvida rätten att få ett taxeringsmål upptaget till prövning av Regeringsrätten bör i viss utsträckning göras beroende av en ekonomisk intressebedömning. En sådan torde ofta nog bli

mycket vansklig och lämna rum för delade meningar. Det allmänna rättsmedvetandet torde vidare få svårt att förlika sig med en lagregel som från ändringsmöjlighet skulle komma att utesluta många rättssökande enbart därför att det belopp som står på spel befunnits för lågt. Alldeles särskilt gäller detta ett system där den ekonomiska intressebedömningen lämnar utrymme för olika åsikter. En i förväg fixerad, låg summa revisibilis vore ur denna synpunkt att föredraga men kan av skäl som regeringsrådet Hedfeldt redovisat icke förordas.

Huvudsyftet med punkten 3) i regeringsrådet Hedfeldts förslag är att åstadkomma en bortgallring av taxeringsmål där tvisteföremålets belopp icke når över ett visst värde, växlande från fall till fall med hänsyn till den skattskyldiges ekonomiska status. Av vad jag anfört framgår att jag icke är benägen att tillråda en sådan gallringsmetod, åtminstone icke såsom en metod som bör tillgripas i första hand. Jag anser nämligen i likhet med regeringsrådet Jarnerup att kravet på rättvisa i det enskilda fallet icke får i en taxeringsprocess eftersättas i så stor utsträckning som skulle bli en följd av nämnda gallringsmetod.

Den gallringsmetod som förordas av regeringsrådet Jarnerup förefaller ur denna synpunkt mera tilltalande. Emellertid förutsätter även den senare en viss ekonomisk intressebedömning, låt vara i betydligt modifierad form. Jag kan emellertid ansluta mig till regeringsrådet Jarnerups förslag sådant det utformats under punkten 2) med den ändringen att prövningstillstånd skall vägras endast därest saken *uppenbarligen* har endast ringa betydelse för klaganden. Med »ringa betydelse» syftar jag härvid endast på rena bagatellbelopp, relativt sett, och anser således att denna värdegräns bör vara så låg att den endast undantagsvis må komma till användning. Icke heller önskar jag ens alternativt tillråda att denna regel ersättes med fixerad summa revisibilis.

Med nyssnämnda reservationer ansluter jag mig till det yttrande som avgivits av regeringsrådet Jarnerup.

Regeringsrådet Eckerberg:

Beträffande frågan om begränsning av rätten att i vissa skattemål fullfölja talan till Regeringsrätten kan jag i huvudsak biträda vad regeringsrådet Jarnerup yttrat, dock att det enligt min mening bör övervägas huruvida i behandlingen av ansökningar om prövningstillstånd allenast tre regeringsråd skola deltaga, i vilket fall tillstånd synes böra beviljas om något regeringsråd så anser.

Även om för införandet av institutet prövningstillstånd i vissa skattemål icke ofrånkomligen skulle krävas grundlagsändring, synes dock avfattningen av § 22 regeringsformen tala för att en ändring av denna paragraf bör komma till stånd. I 1 mom. första och andra punkterna meddelas be-

stämmelser om Högsta domstolens sammansättning då mål prövas och avgöras, medan i tredje punkten behandlas — visserligen i form av hänvisning till allmän lag — frågan om domstolens sammansättning vid behandling av frågor rörande prövningstillstånd samt nådeansökningar. Otvivelaktigt innefattar tredje punkten icke något undantag från vad i första och andra punkterna sägs utan utgör ett fullt självständigt stadgande. Då någon motsvarighet till denna tredje punkt icke återfinnes i 2 mom., vilket endast reglerar Regeringsrättens sammansättning vid måls prövning och avgörande, föreligger alltså, vad beträffar behandlingen i Högsta domstolen och i Regeringsrätten av nådeansökningar, en inkongruens i grundlagens avfattning. Medan det tydligen har ansetts böra i grundlagen uttömmande angivas — låt vara i viss mån i form av hänvisning till allmän lag — hur Högsta domstolen skall i skilda sammanhang vara sammansatt, lämnas i grundlagen öppet hur Regeringsrätten skall vara sammansatt då fråga är om annat än måls prövning och avgörande. Denna inkongruens skulle ytterligare förstärkas vid ett införande utan grundlagsändring av institutet prövningstillstånd i vissa skattemål.

Till vad regeringsrådet Hedfeldt anfört om ändrad handläggning av vissa körkortsmål kan jag i huvudsak ansluta mig.

Mål om nöjesskatt skulle enligt min mening kunna utan större olägenhet överflyttas från Regeringsrätten till Kammarrätten såsom sista instans.

Regeringsrådet Björkholm:

Jag ansluter mig i huvudsak till vad regeringsrådet Hedfeldt anfört. Dock kan jag icke biträda hans förslag att Regeringsrätten skulle kunna nöja sig med att angiva de förutsättningar, som äro ett utslags sakliga huvudinnehåll, samt att uppdrag skulle lämnas till annan myndighet att utföra beslutets konsekvenser i en på vanligt sätt specificerad taxering.

Beträffande frågan huruvida för en anordning med prövningstillstånd ändring erfordras i regeringsformen är jag ense med regeringsrådet Eckerberg. Även om en sådan ändring nu icke skulle anses erforderlig, synes mig anledning ej föreligga att för framtiden bibehålla ett system, enligt vilket minst fyra ledamöter skola deltaga i avgörandet av frågor om prövningstillstånd. Regeringsrätten bör därvid enligt min mening vara domför med tre ledamöter.

Utöver de förslag regeringsrådet Hedfeldt framfört vill jag förorda, att det undersökes, om icke mål rörande nöjesskatt skulle kunna överföras från Regeringsrätten till kammarrätten såsom sista instans.

Regeringsrådet Quensel:

Lika med regeringsrådet Hedfeldt anser jag att den stora tillströmningen av taxeringsmål till Regeringsrätten och dennas arbetsbalans på detta om-

råde kräva nytt övervägande, huruvida icke rätten att till högsta instansen fullfölja talan i dessa mål bör göras beroende av dispensprövning. Jag är också ense med honom om att man åtminstone till en början icke bör söka fördelarna av en begränsning av fullföljdsrätten efter den linjen att dispensprövningen skulle ske av Regeringsrätten i någon särskild sammansättning (färre ledamöter än eljest) utan tillsvidare endast därigenom, att dispensprövning ej skulle omfatta fullständig sakprövning samt att följaktligen, när dispens ej beviljades, handläggningen förenklades och avgörande i sak ej ägde rum.

Dispens synes mig ej böra vägras i andra fall än då målet saknar avsevärd betydelse såväl för den skattskyldige som för Regeringsrättens uppgift att åstadkomma enhetlig tolkning och tillämpning av författningarna.

Betydelsen för den skattskyldige får tydligen, med reservation för fall då målets utgång får återverkningar utöver målets egen ram, mätas efter summa-revisibilis-metoden. Men olägenheterna av denna metod, när den innefattar bestämd summa, måste undvikas, om systemet skall bli någorlunda effektivt och dock ej verka alltför orättvist. Det är därför nödigt att ingen fix summa föreskrives utan den ekonomiska betydelsen bedömes av Regeringsrätten kasuellt med hänsyn till den skattskyldiges ekonomiska ställning. Häri är jag således också ense med regeringsrådet Hedfeldt. De exempel, han i detta sammanhang nämner — fastighets storlek, företags omsättning — synas dock antyda ett alltför schablonmässigt bedömande efter blott vissa av de faktorer, som böra tagas i beräkning. Såvitt möjligt böra alla förhållanden, som inverka på den skattskyldiges ekonomiska ställning, här komma i beaktande. Det är den omständigheten att man just i taxeringsmål regelmässigt har god tillgång på uppgifter om denna ställning som möjliggör att i dessa mål begränsa fullföljdsrätten efter en rättvis metod att mäta »tvisteföremålets» värde.

Emellertid skulle även här lätteligen begås misstag i detta avseende, om man icke beaktade även andra förhållanden än sådana, varom handlingarna i ett taxeringsmål normalt lämna upplysning. Vill den skattskyldige för fullföljdsrätt åberopa dylika speciella förhållanden, bör han prestera utredning härom. För att även menige man skall förstå vikten härav, bör det ankomma på Kammarrätten att i »fullföljdshänvisning» erinra om saken.

I den mån den skattskyldiges ekonomiska ställning skall bedömas efter vad handlingarna innehålla rörande hans inkomster, utgifter, tillgångar, skulder, underhållsskyldighet etc., kan tydligen icke den överklagade taxeringen läggas till grund för bedömningen, utan man får i regel utgå från den skattskyldiges egna uppgifter, hans självdeklaration och den talan han för i själva målet. Detta förhållande är en svaghet i systemet men kan icke undvikas, om ej i strid mot ändamålet med begränsningen av fullföljdsrätten redan dispensprövningen skall tarva sakprövning av målet.

Huru systemet skulle tillämpas beträffande bolag och vissa andra juri-

diska personer, kan i vissa fall bli tveksamt. Är t. ex. den skattskyldige ett enmansbolag, borde man rättvisligen se till ägarens och icke till bolagets ekonomiska ställning, men för ett dylikt bedömande lämna kanske handlingarna i målet ingen eller mycket ofullständig ledning, och det är tvivelaktigt hur man då bör förfara. Osäkert är ock, huruvida vad sålunda anförts om enmansbolag kan tillämpas även å bolag, som ägas av några få personer.

Bland dispensanledningar har regeringsrådet Hedfeldt i andra rummet upptagit att nya omständigheter och bevis förebragts hos Kungl. Maj:t. Därvid har visserligen fogats en reservation för det fall att det finns skäl att antaga att klaganden tidigare undanhållit omständigheterna och bevisen i syfte att »vinna fördel i rättegången». Även med ett dylikt förbehåll synes denna dispensanledning alltför betänklig och ägnad att motverka syftet med förslaget. Det är visserligen sant att besluten i taxeringsmål ofta äro så knapphändigt motiverade att man icke av dem kan sluta sig till vad som varit avgörande för målets utgång, men regelmässigt måste dock den skattskyldige kunna få en klar föreställning härom, om han vederbörligen beaktar handlingarna i målet. Erfarenheten visar enligt min mening otvivelaktigt att, där en part — såsom ej sällan händer — såväl hos taxerings- och prövningsnämnder som hos Kammarrätten underlåter att förebringa sin egentliga utredning och presterar denna först hos Kungl. Maj:t, detta vanligen kan läggas parten till last som en försummelse. Att man nu vid dispensprövning i stället skulle utgå från att dylika dröjsmål vore befogade, synes mig icke riktigt. Det kan ifrågasättas, huruvida ens, där giltigt skäl för dröjsmålet föreligger, denna omständighet bör anses tillräcklig för att medge sakprövning i de bagatellartade mål, varom här är fråga. Men om så vore, bör det ankomma på parten att visa giltig anledning till dröjsmålet med den nya utredningen, om han vill ha denna beaktad. Och skall den prövas, är därmed dock icke sagt att Regeringsrätten skall ingå i sakprövning av målet. Är den nya utredningen av beskaffenhet att kunna inverka avgörande på målets utgång, kan ofta vara skäl att återförvisa målet till lägre instans, en möjlighet som emellertid för närvarande icke brukar begagnas i dylika fall.

Att part väntar med sin utredning, tills målet kommit till Kungl. Maj:t, gör ofta prövningen särskilt tyngande och tidsödande för Regeringsrätten och avgörandet osäkrare med hänsyn till att motparten ej får samma tid och möjligheter som eljest att kritiskt granska utredningen och utföra sin därav påkallade talan. Metoden att prestera den egentliga utredningen först i sista instansen förvandlar de facto denna till enda instans i målet.

Motsvarande gäller vanligen i än högre grad, om parten t. o. m. ändrar själva grunden för sin talan, när målet kommer till Kungl. Maj:t. Dylika taleändringar och dröjsmål med bevisning äro — om icke särskild ursäkt därför föreligger — en osed som borde stävjas och ingalunda i stället uppmuntras genom en sådan dispensanledning som den nu ifrågavarande.

Alldeles oavsett om någon begränsning av fullföljdsrätt införes, borde part hindras att på berörda sätt på sistone överrumpla motparten och bringa de lägre instanserna ur funktion eller ock tvinga till återförvisning av målet. Kravet på ordning i processföringen synes påkalla att i taxeringsförordningen upptages en bestämmelse av innebörd att, om part hos Kungl. Maj:t åberopar nya grunder eller ny bevisning men icke gitter visa giltig ursäkt för dröjsmålet, detta nya processmaterial må lämnas utan avseende (jämför rättegångsbalkens regler för liknande fall). En dylik bestämmelse skulle, måhända i högre grad än de ifrågasatta begränsningarna av fullföljdsrätten, vara ägnad att lätta Regeringsrättens arbetsbörda per mål och därmed minska arbetsbalansen.

Någon direkt motsvarighet till det i rättegångsbalken 54: 10 under 2 upptagna dispensskälet att det föreligger anledning till ändring i det slut, däri den lägre instansen stannat, upptager regeringsrådet Hedfeldts förslag icke, och detta i full överensstämmelse med tanken att det endast är bagatellmål som skulle utgallras och att arbetsbesparingen skulle vinnas väsentligen genom att bevisprövning ej skedde i dessa bagatellmål. (För mål, däri summa revisibilis ej uppnås gäller ju ej heller ifrågavarande dispensskäl enligt rättegångsbalken.) Men att alltid bortse från frågan om Kammarrätten riktigt bedömt bevisningen torde även för bagatellmålens vidkommande vara betänkligt. Även utan någon tidskrävande prövning kan det stundom klart framgå att den skattskyldige blivit för hårt taxerad, t. ex. vid rent skönsmässiga uppskattningar, och det händer ej sällan att taxeringsintendenten medger att taxeringen bör nedsättas av dylik orsak. Åtminstone för den, som anser rättskipningen även i högsta instans ha till sin främsta uppgift att skipa rättvisa i de enskilda fall, som hänskjutas till domstolen, ter det sig onekligen motbjudande att förvägra en skattskyldig hans uppenbara rätt blott för att frågan ej rörde tillräckligt stort belopp. Mot en bestämmelse, som medgåve bevisprövning, när denna är enkel, men hindrar sådan prövning i mer invecklade fall, kan visserligen invändas att möjligheten att hos domstol söka sin rätt icke bör vara beroende av hur mycket besvär det skulle kosta domstolen att konstatera rätten. Men om man ser saken så, att fullföljdsrätten icke i något fall bör begränsas snävare än vad ändamålet med begränsningen kräver, blir det naturligt att mål, däri rättsläget är synnerligen enkelt att fastställa, icke undantagas från sakprövning. Möjligen kan man komma till rätta med problemet genom att avpruta på vanliga krav å ekonomisk betydelse för det fall att det är uppenbart, att sakprövning skulle leda till ändring i det överklagade domslutet.

Som en säkerhetsventil för oförutsedda eller diverse speciella fall upptager regeringsrådet Hedfeldts förslag den dispensanledningen att »särskilda skäl förekomma för talans prövning», alltså en motsvarighet till vad i

rättegångsbalken 54: 10 under 2 stadgas om fall då »eljest med hänsyn till omständigheterna i målet skäl förekomma till talans prövning». Denna dispensanledning gäller väl enligt rättegångsbalken icke i mål, där summa revisibilis ej uppnåtts, men åtminstone i taxeringsmål torde en dylik allmän reservbestämmelse vara behövlig, t. ex. för fall då taxeringen är behäftad med fel som, om man ej nu prövade målet, skulle kunna föranleda resning (dubbeltaxering o. d.). Möjligen skulle denna bestämmelse även kunna utnyttjas för de ovan berörda fallen, då uppenbar feltaxering skett eller då part av giltig anledning dröjt med sina skäl och bevis.

Då jag här ovan uttalat mig för en undersökning efter vissa linjer rörande möjligheten att genom begränsning av fullföljdsrätt minska Regeringsrättens genomsnittliga arbetsbörda per mål och därmed arbetsbalansen, innebär detta dock icke att vid det studium, jag hunnit ägna frågan, utsikterna att på berörda väg vinna verkligt betydande resultat förefallit mig särdeles stora. Möjligt är att de mål, däri icke någon dispensanledning förelåge, skulle bli jämförelsevis få, om man icke ställer villkoren för dispens alltför höga. När ett mål rör blott smärre belopp, äro vanligen utredningen och pläderingen tämligen knapphändiga, varför någon synnerlig besparing av tid och arbete ej torde kunna vinnas genom att sakprövning icke skedde. Väl kan även i dessa mål rättelse av taxering någon gång vålla betydande arbete, men att Regeringsrättens tid upptages med invecklade uträkningar som följder av avgörandena av tvistefrågorna borde helst avhjälpas genom att dylikt arbete kunde av Regeringsrätten överlämnas åt någon för ändamålet lämplig myndighet. Om ett mål rörande jämförelsevis obetydliga belopp förorsakar tidsutdräkt och arbete, beror detta vanligen på att saken gäller en principfråga, som icke tidigare lösts genom fast praxis. Dispens skulle då beviljas. I alla de fall, där dispens meddelas, går ju den tilltänkta vinsten av fullföljdsrättens begränsning förlorad, och systemet kan i dessa fall i stället vålla merarbete, dubbelföredragning etc.

Även om begränsning av fullföljdsrätten skulle kunna medföra avsevärd besparing av föredragningstid, är därmed dock icke givet att de avverkade målens antal skulle i motsvarande mån ökas. Målens handläggning kostar Regeringsrätten även arbete utom föredragningstiden. Överläggning och votering ta sin tid och det mesta arbetet för ledamöterna är förlagt utom den för tjänsten på arbetsrummet anslagna tiden. Det s. k. hemarbetet är redan nu så tungt och tidsödande att det icke tål den ringaste ytterligare ökning. Förslag, vars genomförande skulle medföra dylik verkan, kan därför icke tillstyrkas. Huruvida hemarbete i dispensärenden skulle kunna undvikas i sådan mån att icke totala arbetsbördan ökades genom dessa ärenden, synes mig icke säkert. Åtminstone torde härför förutsättas att i de överklagande utslagen skälen anges så klart, att man icke, såsom nu ej sällan är förhållandet, måste företaga en ingående granskning av processmaterialet, bevisprövning o. dyl., för att därigenom sluta sig till huruvida

utslaget grundats på den ena eller andra tolkningen av författningarna. Utan en reform i detta hänseende skulle för övrigt även föredragningen av dispensärende kunna behöva omfatta redogörelse för nära nog målets hela innehåll och därigenom begränsningen av fullföljdsrätten i motsvarande mån förfela sitt ändamål.

Regeringsrådet Kuylenstierna:

Av den remitterade promemorian framgår att under de senaste årtiondena frågan om regeringsrättens arbetsbörda i olika sammanhang övervägts, och att åtgärder av olika slag vidtagits för att begränsa den eller för att påskynda målens avgörande. I promemorian redovisas bl. a. även framkomna uppslag att beskära tillströmningen av taxeringsmål. I vissa avseenden ha dylika uppslag lett till resultat. Avskärande i huvudsak av fullföljdsrätt till Regeringsrätten beträffande fastighets- och skogsaccismål torde kunna betecknas som betydelsefulla steg i sådan riktning. Hellre än att på de allmänna beskattningsmålens område i något avseende beskära fullföljdsrätten har man emellertid vid tre tillfällen, för avarbetande av inneliggande balans hos Regeringsrätten valt utvägen att tillfälligt utöka regeringsrådens antal.

För närvarande föreligger ånyo ett såtillvida kritiskt läge att arbetsbalansen hos Regeringsrätten icke visar tendens att sjunka, fastän Regeringsrätten sedan två år arbetar på två fullständiga avdelningar. Ehuru ökningen av antalet regeringsråd i stort sett medfört motsvarande ökning av antalet avgjorda mål, har balansen av skattemål stigit. Hur siffrorna komma att te sig vid innevarande års slut är dock i någon mån ovisst. Det är möjligt och ej osannolikt att de nu inneliggande och för närvarande inströmmande skattemålen äro av genomsnittligt något enklare beskaffenhet än de mål Regeringsrätten de senaste åren haft att pröva.

Att bedöma den framtida utvecklingen är i själva verket uteslutet. De tyngande krigskonjunkturskattemålen med flera beräknas inom kort vara helt avverkade. Riksskattenämndens tillkomst har tillfört Regeringsrätten en ny kategori av mål, vilka enligt sakens natur måste avgöras med förtursrätt och vilka redan i viss mån påverkat balansen i stegrande riktning, men den omständigheten att riksskattenämnden i ett avsevärt större antal tveksamma fall meddelat och meddelar för det allmänna bindande förhandsbesked kan antagas framdeles medföra en minskning av antalet besvärsmål av väsentligt större omfattning än antalet besvär över riksskattenämndens beslut. Det torde dock dröja rätt länge, tills sistnämnda verkan blir märkbar. Därest den nu föreslagna förenklingen av vissa beskattningsregler genomföres, kan därav väntas följa viss lättnad, men å andra sidan måste räknas med nya, delvis invecklade skatteformer, vilka medföra ökning. Överhuvud taget torde gälla att nya skatteformer särskilt under början av

sin giltighetstid betyda relativt sett många besvärsmål. Erfarenheten torde bekräfta detta. En eventuell utökning och effektivisering av taxeringsorganisationen kommer säkerligen att betyda framdragande av nya tvisteanledningar men kan å andra sidan väntas medföra att åtskilliga fall på ett tidigt stadium hinna bli så utredda att besvärsanledningar bortfalla. Tillströmningen av mål från kammarrätten är också ojämn bl. a. på den grund att under två à tre år av varje fastighetstaxeringsperiod — i princip fem år men nu senast sju år — en division därstädes är avdelad för att avgöra fastighetstaxeringsmål, vilka i regel icke få fullföljas till Regeringsrätten. Eftersom tiden mellan de båda senaste allmänna fastighetstaxeringarna varit så lång, har sålunda åtminstone till början av innevarande år under en avsevärd period från samtliga divisioner i kammarrätten mål tillförts Regeringsrätten. Detta har uppenbarligen i oförmånlig riktning påverkat balansen inom Regeringsrätten under samma tid. Nu pågår arbetet inom kammarrättens fastighetsdivision ånyo sedan något år, och detta förhållande bör på sistone ha i viss mån begränsat tillströmningen av ifrågavarande mål. Men denna begränsning bör under ytterligare minst ett par år bli än mer markerad, och viss relativ lättnad är därför under samma tid att förvänta. Vad alla dessa omständigheter och sådana övriga faktorer som kunna antagas inverka på benägenheten att fullfölja mål till Regeringsrätten kunna komma att sammanlagt betyda kan givetvis icke förutses. Av situationen för dagen synes kunna utläsas, att avarbetningen av den inneliggande balansen av skattemål icke kan ske i den takt som önskvärt vore, men att det ingalunda är säkert att balansen kommer att varaktigt ökas. Åtgärder för balansens avarbetning äro alltså påkallade, men läget kan icke i övrigt anses vara så hotande att extraordinära åtgärder av mycket genomgripande natur omedelbart måste vidtagas för att öka avverkningstakten.

Åtgärder för minskning av Regeringsrättens arbetsbörda måste ej nödvändigtvis inriktas på arbetet inom Regeringsrätten, utan man kan tänka sig åtgärder på andra plan för att göra lockelsen att klaga hos Regeringsrätten mindre. Beträffande skattemålen synes exempelvis en del kunna vinnas, därest de, innan de avgjordes av kammarrätten, bragtes i ett i utredningsavseende bättre skick än för närvarande, till exempel genom viss förberedande behandling, föreläggande och dylikt. En viss analogi kunde kanske sökas med förfarandet vid prövning av patentansökningar inom patentverket. En ökning av kammarrättens arbetsbörda skulle utan tvivel bli följden av en sådan anordning, även om processledningen uppenbarligen måste hållas inom blygsammare gränser än vid patentprövning. Att öka riksskattenämndens uppgifter vore måhända ävenledes på längre sikt ett uppslag som kunde förtjäna övervägas.

Det av regeringsrådet Hedfeldt i hans yttrande berörda uppslaget att från Regeringsrätten avföra vissa körkortsmål finner jag i likhet med denne, oavsett de nu föreliggande frågorna, böra snarast undersökas. Likaså vill

det förefalla som om nöjesskattemålen kunde utan större olägenhet överföras till kammarrätten såsom sista instans. Den i Hedfeldts yttrande upptagna möjligheten att åstadkomma lättnad i regeringsrådens arbete genom förenkling av besluten i vissa taxeringsmål synes däremot mera vittutseende än den först kan förefalla och skulle medföra ökad avverkning inom Regeringsrätten endast om den finge resultera i en ökning av föredragningstiden för skattemål. En sådan ökning kan näppeligen ifrågakomma i betraktande av den särskilt stora påfrestning som det redan nu medför att under ansvarsmedvetande följa långa och ofta invecklade föredragningar.

Det måste betecknas som mycket angeläget att Regeringsrätten arbetar på så få avdelningar som möjligt. På ett arbetsområde som Regeringsrättens, avseende de mest skiftande administrativa förhållanden, beträffande vilka doktrin saknas eller är knapphändig, är det en av huvuduppgifterna att leda utvecklingen vid rättstillämpningen på ett enhetligt sätt. Av regeringsrättens föredragande kan desto mindre begäras att de skola garantera att kravet på enhetlighet blir tillgodosett, som befattningen såsom föredragande för dem i regel är en övergångstjänst på några år och lämpligen också bör vara det. Att ytterligare öka regeringsrådens antal i syfte att möjliggöra Regeringsrättens uppdelning på flera än två avdelningar bör därför, såvitt det överhuvudtaget är möjligt, undvikas. Det mest önskvärda är givetvis att antalet ledamöter nedbringas under det nuvarande, men detta är i belysning av det nyss anförda för närvarande icke möjligt.

Det har nyss sagts, att den på varje regeringsråd belöpande föredragningstiden icke tål någon ökning. Detsamma måste sägas om kontrollåsningen. I själva verket torde det få anses uteslutet att söka en lösning av det föreliggande problemet genom en ökning av varje ledamots arbetsbörda.

Av den remitterade promemorian framgår, att frågan om begränsning av tillströmningen av mål till Regeringsrätten sedan länge haft viss aktualitet även såvitt angår taxering av inkomst och förmögenhet. Att man dragit sig för dylika åtgärder, i den mån de kunde anses medföra en faktisk begränsning av fullföljdsrätten, lärer sammanhänga med att det gäller statens egna skatteanspråk, dess krav på medborgarna, spörsmål av sådan vikt för medborgarna att rätt till fullföljd hos högsta instans av den stora allmänheten anses rimlig och påkallad. Ändringsprocenten hos Regeringsrätten i skattemål är också så hög, att en dylik prövning framstår såsom i stor utsträckning behövlig, låt vara att ändring i åtskilliga fall kunnat undvikas om tillräcklig utredning förebragts på tidigare stadium. Obenägenheten att avstå från rätt att fullfölja talan i skattemål hos Kungl. Maj:t lärer kunna antagas vara större numera än förr, eftersom skattestegringen under de senaste årtiondena medfört, att skatterna fått mycket större betydelse för medborgarnas ekonomi inom alla samhällsgrupper än tidigare.

Vid övervägande rörande möjligheten att avskära fullföljdsrätt i skattemål har på senare tid tanken på att binda klagorätten vid särskilt fullföljds-

tillstånd kommit alltmera i förgrunden. Möjligheten redovisas också i den remitterade promemorian. En viss tvekan har emellertid gjort sig gällande rörande den sannolika effekten av åtgärder i sådan riktning. Det är nämligen uppenbart att fullföljdsrätt skulle få medgivas i ett relativt sett ofantligt mycket större antal fall än vid prövning hos högsta domstolen. Vägran borde rimligen ifrågakomma endast beträffande mål, som ur olika synpunkter te sig som bagatellmål, samt beträffande mål som profant bruka betecknas som dödfödda mål. Det är svårt att bedöma hur stor arbetsbörda dylika mål kunna anses representera — bland annat beroende på var man droge gränsen för bagatellmålen. Mot den lättnad som skulle kunna vinnas genom att slippa fullständig prövning av vissa mål finge enligt sakens natur vägas den dubbelföredragning med ökat arbete såväl för föredragandena som för ledamöterna, som skulle nödvändiggöras beträffande alla de mål, där prövningstillstånd beviljades. Graden av lättnad skulle med andra ord komma att bero på relationen mellan de fullständigt prövade och de icke fullständigt prövade målen och därmed på den större eller mindre stränghet som komme att tillämpas vid tillståndsprövningen.

Av det anförda torde framgå att jag delar regeringsrådet Hedfeldts uppfattning att en samtidigt rimlig och effektiv begränsning av fullföljdsrätten till Regeringsrätten svårligen kan vinnas annorledes än genom införande av prövningstillstånd. Det förslag till grunder i sådant avseende som redovisas i Hedfeldts yttrande synes anvisa en möjlig utformning — kanske i stort sett den enda möjliga utformningen — av regler för en tillståndsprövning. Förslaget torde kunna i huvudsak genomföras, men reservation måste göras för vad kontrolläsningen av de mål, där prövningstillstånd vägras, kan komma att betyda i arbetsbörda för Regeringsrättens ledamöter.

Till vad regeringsrådet Hedfeldt yttrat rörande eventuella riktlinjer för en närmare undersökning av den föreliggande frågan vill jag för egen del tillägga endast följande.

Med hänsyn till den enligt mitt förmenande hos allmänheten rådande inställningen i fråga om rätt att få skattefrågor prövade av högsta instans vore det önskvärt att vägran av prövningstillstånd utåt komme att te sig som en utan skiljaktighet framkommen meningsyttring av de deltagande regeringsråden. Möjligen kunde detta åstadkommas genom en regel att skiljaktigheter härutinnan icke skulle protokollföras. Annars borde enhällighet fordras för vägrat prövningstillstånd. Å andra sidan kunde det liksom hos högsta domstolen vara tillräckligt om tre regeringsråd deltoge i tillståndsprövningen (i vilket fall enhällighet för vägrat tillstånd avgjort borde krävas). Härigenom skulle en större arbetsprodukt per ledamot, det vill säga en påtaglig arbetsbesparing, kunna utvinnas. Jag lutar för min del åt den uppfattningen, att det är bättre att såsom allmän princip uppställa en något större stränghet i grunderna för medgivande av prövningstillstånd än att avstå från kravet på enhällighet.

Huruvida och i vad mån en reform i antydd riktning, vare sig fråga är om tre eller om fyra i prövningen deltagande ledamöter, kräver grundlagsändring anser jag mig icke kunna för närvarande bestämt besvara. Men en reform synes icke mera brådskande än att en eventuell grundlagsändring utan större olägenhet kan avvaktas. Det kan — oavsett om man nu är beredd att definitivt acceptera förslaget om fullföljdstillstånd i skattemål eller ej — vara önskvärt att såsom en beredskapsåtgärd omedelbart taga ställning till frågan om eventuell grundlagsändring skall behövas eller ej, då läget *kan* bli sådant att en begränsning av fullföljdsrätten i anslutning till nämnda riktlinjer kan tyckas ofrånkomlig i skatte- eller andra mål.

I det föreliggande sammanhanget — och i själva verket även när det gäller att taga ställning till vilka slag av åtgärder som böra ifrågakomma — måste det uppmärksammas, hur förfaras bör vid genomförandet av en reform innefattande fullföljdstillstånd. Det lärer vara i överensstämmelse med hävdvunnet betraktelsesätt att icke någon betages sådan fullföljdsrätt som redan vid reformens ikraftträdande kunde anses förvärvad. Detta innebär att vid detta tillfälle inneliggande balansen icke i och för sig skulle påverkas av reformen. Men med det framlagda förslaget måste det bestämmas, om tillståndsprövningen beträffande därefter inkommande mål skall igångsättas omedelbart eller uppskjutas tills den äldre balansen hunnit i huvudsak avarbetas. Väljes den förra metoden — och detta ligger väl bäst i linje med förslaget — kommer avgörandet av de äldre målen att genom reformen ytterligare fördröjas. Då den sakliga prövningen av de mål, beträffande vilka fullföljdsprövning medgivits, knappast borde företagas förrän dessa efter kronologisk bestämning vore i tur att avgöras, skulle åtskilliga år förflyta mellan tillståndsprövningen och sakprövningen. Ny inläsning av målen skulle erfordras, och en ledamot som deltagit i tillståndprövningen skulle vid sakprövningen ha föga glädje av att redan en gång ha varit med om målet. Det innebär väl knappast någon överdrift, att en reform, om den skulle på detta sätt omedelbart genomföras, komme att direkt motverka önskemålet att få de gamla målen så snart som möjligt ur världen. Skulle det åter anses, att frågan om prövningstillstånd beträffande de nya målen icke borde upptagas annorledes än i samma efter kronologiska grunder bestämda tur som skulle tillkomma dem enligt nu gällande ordning, har man all anledning fråga sig, om det ej vore lika gott att uppskjuta frågan om genomförande av en reform till en senare tidpunkt, då läget tilläventyrs kan överblickas bättre än nu.

Överhuvud synes man vid bedömande av den föreliggande frågan böra göra klart för sig vad som i sammanhanget är förstahandsfrågan, att bli av med balansen av gamla mål eller att omedelbart rusta sig för framtiden. För egen del betraktar jag det första som det primära och i viss mån trängande önskemålet.

Min ståndpunkt till de frågor den remitterade promemorian avser kan

sammanfattas på följande sätt. Det synes nödvändigt att omedelbart föranstalta om lagstiftning, enligt vilken det nuvarande antalet regeringsråd kan tills vidare bibehållas. Till övervägande böra omedelbart upptagas frågorna om nöjesskattemålens överförande till kammarrätten såsom sista instans samt om överförande av vissa körkortsmål till de allmänna domstolarna. Frågan om begränsning av fullföljdsrätten beträffande skatt på inkomst eller förmögenhet bör preliminärt prövas, och särskilt bör i tillräckligt god tid inom nuvarande mandatperiod för riksdagens andra kammare undersökas, huruvida såsom en beredskapsåtgärd grundlagen behöver ändras. En utredning angående den närmare utformningen av en lagstiftning för övrigt i ämnet bör vid sidan härav igångsättas, men någon särskild brådska att genomföra den synes icke föreligga. Fastmera synas vissa skäl direkt tala för ett uppskov åtminstone med ikraftträdandet av en reform.

Regeringsrådet Hjärne:

Jag instämmer med regeringsrådet Hedfeldt med det undantag, att jag ej biträder förslagen om förenkling av Kungl. Maj:ts utslag i taxeringsmål och om överflyttning till allmän domstol av återkallelse av körkort i vissa fall.

Därtill vill jag förorda utredning angående möjligheten av att mål rörande nöjesskatt överflyttas till kammarrätten såsom sista instans.

Regeringsrådet Eklund:

Jag ansluter mig i huvudsak till vad regeringsrådet Hedfeldt anfört.

Det av honom framförda förslaget, att i Regeringsrättens utslag skulle angivas allenast de förutsättningar, vilka vore deras sakliga huvudinnehåll, och att det skulle uppdragas åt någon myndighet att utföra beslutets konsekvenser i en specificerad taxering, kan jag dock icke biträda. Tidsvinsten av en sådan anordning skulle enligt min mening bliva så ringa, att den motvägdes av därmed förknippade olägenheter.

Utöver regeringsrådet Hedfeldts övriga förslag, vilka jag anser väl grundade, vill jag förorda, att en utredning verkställes rörande möjligheten och lämpligheten av att handläggningen av mål rörande nöjesskatt överflyttas från Regeringsrätten till kammarrätten såsom sista instans.

Beträffande frågan huruvida för en anordning med prövningstillstånd erfordras ändring i regeringsformen är jag väl ense med regeringsrådet Hedfeldt därom, att med den föreslagna ordningen för handläggning av målen om sådant tillstånd dylik ändring ej är av nöden och att förty reformens genomförande ej skall behöva fördröjas i avvaktan härpå. Men tillräcklig anledning synes mig icke föreligga att jämväl för framtiden bibehålla ett system, enligt vilket minst fyra ledamöter skola deltaga i prövningen av dessa frågor. Lika väl som det domföra antalet ledamöter i Hög-

sta domstolen vid behandlingen av motsvarande mål i den ordinära processen satts till tre, bör den föreliggande uppgiften kunna anförtros åt tre regeringsråd. Och vad beträffar den arbetskraft, som härigenom skulle lösgöras, torde den utan svårigheter kunna utnyttjas på annat och mera rationellt sätt. Jag hemställer därför, att, för den händelse en reform i åsyftad riktning kommer till stånd, anstalter träffas för en sådan ändring i regeringsformen, att möjlighet skapas för att Regeringsrätten vid behandling av omförmälda frågor skall kunna vara domför med tre ledamöter.

Regeringsrådet Lundevall:

Vid remissen till lagrådet av det genom Kungl. Maj:ts proposition nr 27/1952 till riksdagen överlämnade förslaget till lag om tillfällig ökning av regeringsrådens antal anförde föredragande departementschefen bland annat, att han inför då rådande synnerligen otillfredsställande arbetsläge hos Regeringsrätten funne sig böra — trots det negativa resultatet av tidigare undersökningar om möjligheterna att avskära vissa grupper administrativa besvärsmål från fullföljd till Regeringsrätten — till förnyat övervägande upptaga frågan om begränsning av tillströmningen av mål till Regeringsrätten. Utredning härom har sedermera ägt rum, och resultatet därav föreligger i den nu remitterade promemorian.

Jämväl denna utrednings resultat måste betecknas som negativt. Ett under utredningen behandlat uppslag, innebärande en anordning med tillståndsprövning för talans fullföljd i taxeringsmål, har avvisats under åberopande av dels de särskilda förhållandena i taxeringsprocessen (skriftligt förfarande, bristfällig organisation av underinstanserna, särskilt prövningsnämnderna, och vanskligheter att uppdraga klara gränser för de fall, då fullföljd av talan ej skulle vara tillåten), dels ock att tillståndsprövningen med skäl kunde befaras medföra ett arbete för Regeringsrätten som måhända skulle motväga den åsyftade lättnaden i domstolens arbetsbörda.

I likhet med flertalet övriga ledamöter finner jag föga vara att erinra mot resultatet av utredningen. Nödvändigheten att på ett eller annat sätt begränsa tillströmningen av mål till Regeringsrätten har emellertid föranlett rättens ledamöter att närmare undersöka, om det dock icke, trots vad som härom anföres i den remitterade promemorian, skulle vara möjligt att förbättra arbetsläget genom införande av tillståndsprövning för fullföljd av talan i taxeringsmål. Resultatet av denna undersökning föreligger i regeringsrådet Hedfeldts yttrande, varjämte andra ledamöter i sina uttalanden ytterligare belyst den föreliggande frågan.

Det må erinras om vissa data.

Antalet i Regeringsrätten arbetande ledamöter ökades från och med den 1 oktober 1946 från 6 till 9 samt från och med den 1 oktober 1952 med ytterligare 3 till 12. Efter sistnämnda ökning har Regeringsrätten arbetat

på två fullständiga avdelningar, innebärande en fördubbling av arbetskapaciteten före utökningen år 1946.

Utvecklingen av Regeringsrättens arbetsbörda sedan 1930-talet framgår av följande uppgifter rörande antalet inkomna, avgjorda och balanserade mål. I antalet avgjorda mål inbegripas återkallade, till annan myndighet överlämnade eller eljest avförda mål.

År	Under året inkomna			Under året avgjorda			Vid årets utgång balanserade		
	finans-mål	andra mål	summa mål	finans-mål	andra mål	summa mål	finans-mål	andra mål	summa mål
1937			1 928			1 936			919
1941			2 206			2 068			933
1943			2 664			2 592			1 082
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			4 903
1952	2 016	1 370	3 386	1 434	1 209	2 643	5 086	560	5 646
1953	2 454	1 458	3 912	1 959	1 507	3 466	5 581	511	6 092
1954 t. o. m. 30/9	1 641	1 220	2 861	1 459	1 155	2 614	5 763	576	6 339

Att antalet avgjorda mål icke ökat i samma mån som arbetskapaciteten stigit genom ökningen av ledamöternas antal beror i väsentlig grad på att åtskilliga mål, i synnerhet krigskonjunkturskattemålen och målen om skatt för inkomstökning enligt övergångsbestämmelserna till uppbördsförordningen, under den senare delen av tidsperioden varit mera tidskrävande än målen tidigare genomsnittligt varit.

Den tendens till ökning av antalet inkommande mål, som tydligt framgår av tabellen, kan väl tänkas minska eller rent av förbytas i en nedgående tendens under de närmaste åren. Antalet i kammarrätten avgjorda mål av beskaffenhet att talan däri må fullföljas till Regeringsrätten lärer nämligen komma att nedgå innevarande och nästkommande år till följd av att den särskilda divisionen för fastighetstaxeringsmål då är sysselsatt med mål av sistnämnda slag. Men när denna särskilda division om något eller några år upphör att verka och därmed kammarrättens arbetskapacitet beträffande övriga mål ökar, kommer — om intet göres för begränsning av tillströmningen av mål — antalet från kammarrätten till Regeringsrätten inkommande mål sannolikt att återgå till hittillsvarande höga siffror eller möjligen att ytterligare stiga. Det lärer nämligen förhålla sig så, att hos kammarrätten såsom oavgjorda nu liggande mål genomsnittligt äro mindre tidskrävande än tidigare. Enligt uppgift funnos den 31 augusti 1954

blott 18 krigskonjunkturskattemål oavgjorda i kammarrätten. Vidare bör beaktas att inom de närmaste åren ändringar i skatteförfattningarna, delvis av ganska genomgripande natur, äro att förvänta, och enligt all erfarenhet pläga sådana lagstiftningsåtgärder regelmässigt medföra ökning av antalet besvärsmål.

Läget är följaktligen så bekymmersamt, att tämligen genomgripande åtgärder måste vidtagas för att icke strömmen av besvärsmål till Regeringsrätten skall stiga över rimliga mått. I annat fall återstår ej annat än att ytterligare öka regeringsrådens antal trots de därmed förknippade olägenheterna.

Beträffande de av regeringsrådet Hedfeldt anförda allmänna synpunkterna på föreliggande fråga är jag helt ense med honom. Jag instämmer likaledes i allt väsentligt med honom i vad angår prövningstillstånd för fullföljd av talan i taxeringsmål. Därvid förbiser jag icke, att invändningar om bristande bestämdhet i de av honom förslagsvis angivna lagreglerna om grunder för tillståndsprövningen kunna göras, och jag skulle gärna hava sett att principen om summa revisibilis i någon form kommit till uttryck. Emellertid är jag liksom Hedfeldt av den meningen, att en i bestämda tal angiven summa revisibilis skulle vid tillämpningen i åtskilliga fall lägga hinder i vägen för en liberal tillståndsprövning; sannolikt skulle en gränsdragning i sådant hänseende av innehåll, som regeringsrådet Jarnerup ifrågasatt, medföra särskild dispens från summa-revisibilis-regeln i ganska många fall. Med hänsyn härtill ansluter jag mig till regeringsrådet Hedfeldts mening i denna del. Om hans förslag lägges till grund för lagstiftning och denna någon tid varit i tillämpning, kan måhända den praxis, vid vilken Regeringsrätten så småningom stannar, giva ledning för förnyad prövning av frågan om införande av en summa-revisibilis-regel.

Regeringsrådet Hedfeldts yttrande beträffande förenkling av Regeringsrättens beslut i taxeringsmål kan jag icke biträda. I detta avseende har jag samma uppfattning som regeringsrådet Jarnerup.

Då körkortsmålen under de senare åren stadigt ökat i antal och anledning finnes till antagande att denna tendens skall stegras, finner jag den av regeringsrådet Hedfeldt framförda tanken, att vissa grupper av dessa böra överföras till de allmänna domstolarna, vara förtjänt beaktande. Skulle det vid utredning härom befinnas olämpligt att på dylikt sätt lätta Regeringsrättens arbetsbörda, synes det mig böra övervägas, om icke fullföljd till Regeringsrätten av sådana mål, i vilka indragning av körkort är obligatorisk, skulle kunna begränsas genom liknande tillståndsprövning, som förordnats beträffande taxeringsmål. Därvid skulle en av förutsättningarna för tillstånd till fullföljd av talan vara att indragningstiden överstiger minimitiden exempelvis med minst tre månader eller, vid återfall i rattfylleri, med minst sex månader. I fall, då indragningstiden föga överstiger minimitiden, plägar nämligen sällan förekomma ändring i körkortsmyndighetens

beslut. Någon större lättnad i Regeringsrättens arbetsbörda kan dock knappast förväntas av en sådan anordning.

Jag delar uppfattningen att en utredning bör ske rörande överflyttning av nöjesskattemålen till kammarrätten såsom sista instans.

Till det av regeringsrådet Klackenberg framförda förslaget om överflyttning av vissa andra grupper mål från Regeringsrätten till annan prövningsinstans anser jag mig icke i förevarande sammanhang böra taga ställning. Denna fråga synes lämpligen kunna prövas i samband med den översyn av enumerationsreglerna i regeringsrättslagen, som förberedes inom justitiedepartementet, oberoende av den trängande frågan om begränsning av fullföljd av talan i taxeringsmål.

Statens offentliga utredningar 1957

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.
JO och kommunerna. [2]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.
Fullföljdsbegränsning i skattemål. [3]

Politi.

Nationalekonomi och socialpolitik.

Hälso- och sjukvård.
Nordiskt samarbete inom näringsforskningen. [1]

Allmänt näringsväsen.

Fast egendom. Jordbruk med binäringar.

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB
STOCKHOLM 1957