

Nr 145.

Ankom till riksdagens kansli den 18 maj 1926 kl. 11 f. m.

Utlåtande i anledning av två i riksdagens år 1925 församlade revisorers berättelse angående verkställd granskning av statsverkets jämte därtill hörande fonders tillstånd, styrelse och förvaltning för tiden 1 juli 1924—30 juni 1925 gjorda anmärkningar.

(1:a avd.)

Statsutskottet har i sitt i anledning av ovannämnda revisionsberättelse avgivna utlåtande nr 60 underställt riksdagens prövning de av revisorerna gjorda framställningar, som ansetts från utskottets sida påkalla yttrande, och har riksdagen numera fattat beslut beträffande detta utlåtande. Under punkterna 5:o) och 20:o) av berörda utlåtande har emellertid utskottet anmält, att utskottet framdeles komme att avgiva yttrande i fråga om tvenne av revisorerna gjorda anmärkningar, vilka här nedan av utskottet nu upp-tagits till behandling.

1:o) Under försvarsdepartementet, § 9, hava revisorerna förehaft frågan om vissa mellanhavanden mellan arméförvaltningens intendentsdepartement och Eslövs skofabrik. Efter att hava lämnat en närmare redogörelse för ärendet hava revisorerna gjort följande uttalande (Del I sid. 28 och 29):

*Vissa mellan-
havanden
mellan armé-
förvaltningens
intendents-
departement
och Eslövs
skofabrik.*

»Revisorerna vilja till en början erinra om att 1925 års riksdag i anledning av vissa av riksdagen framställda anmärkningar rörande upphandlingen av skodon för arméns räkning funnit det av arméförvaltningens intendentsdepartement i nämnda hänseende tillämpade förfaringssättet vara av anmärkningsvärd beskaffenhet och syntes det riksdagen vara nödvändigt att åtgärder vidtogos för att, intill dess pågående försök avslutats och resulterat i utexperimenterandet av ett nytt slag av läder för arméns marschskodon, vid upphandlingen av dylika skodon för armén endast sådant slag av läder som tidigare prövats och befunnits för armébruk lämpligt finge komma till användning.

De sedan ett par år tidigare igångsatta försöken med marschskodon av s. k. vaxläder pågå allt fortfarande enligt vad revisorerna inhämtat av tillgängliga rapporter rörande resultaten av försöken. Att för närvarande draga någon bestämd slutsats av nämnda försök torde visserligen icke vara möjligt, men av rapporterna synes framgå att mycket betänkliga brister allt fortfarande vidlåda nämnda försöksskodon, trots att vissa förbättringar å dem vidtagits.

Med anledning av vad som här ovan anförts rörande intendentsdepartementets mellanhavanden med Eslövs skofabriksaktiebolag hava revisorerna icke kunnat undgå att finna att nämnda bolag blivit i hög grad gynnat av departementet. Revisorerna måste såsom synnerligen anmärkningsvärt beteckna den av departementet vidtagna åtgärden att samtidigt med avslutandet av kontrakt rörande viss skoleverans tillerkänna bolaget förskott för inköp av materialier för tillverkningen. Då något meddelande om att förskott vore att påräkna icke angivits i den för upphandlingen av nämnda skodon utfärdade kungörelsen och vederbörande firmor alltså icke kunnat taga en dylik omständighet i betraktande vid avgivandet av sina leveransanbud har bolaget genom att detsamma tillerkänts förskott med halva beloppet för leveransen erhållit en otillbörligt förmånlig ställning i förhållande till övriga anbudsgivare. Det synes revisorerna ingalunda utslutet, att därest de konkurrerande firmorna kunnat räkna med ett dylikt tillmötesgående från intendentsdepartementets sida, deras anbud kommit att understiga det av Eslövs skofabrik avgivna anbudet å 4,000 par till 13 kronor 93 öre per par. Att märka är nämligen att värdet för Eslövs skofabrik av det erhållna förskottet torde motsvara ett belopp av omkring 2,200 kronor eller beräknat efter 8,000 par skodon minst 27 öre per par. En annan skofabrik hade avgivit anbud å 4,000 par skodon efter 14 kronor 19 öre per par. Med nyssnämnda tillägg måste emellertid skodonen från Eslövs skofabrik beräknas draga en kostnad av minst samma belopp.

Revisorerna måste likaledes såsom synnerligen anmärkningsvärda beteckna åtgärderna att såsom särskild sakkunnig vid skodonsfrågans lösende och såsom biträdande kontrollant över försöksskodonen tillkalla chefen för den skofabrik, som levererat försöksskodonen och som, såsom av det anförda framgår, erhållit betydande leveranser av marschskodon för armén.»

Förklaring har avgivits av arméförvaltningens intendentsdepartement (Del III sid. ¶16—20), som därvid bland annat anført, att i nu gällande upphandlingsförordning av den 16 januari 1920 funnes beträffande förskottsbetalning ej annan föreskrift lämnad än den i § 41 intagna bestämmelsen, att för förskott skulle full säkerhet ställas. ¶ Härav framginge enligt departementets mening oförtydbart, att myndighet hade rätt att utlämna förskott. Någon skyldighet att i kungörelse om upphandling meddela underrättelse om att förskott uppå ansökan lämnas förefunnes numera icke i motsats till vad tidigare varit fallet. Då tillkännagivande av dylikt innehåll lätt kunde föranleda till, att systemet med förskottsbetalningar skulle taga en onödigt stor och för staten mindre önskvärd utsträckning, lämnade intendentsdepartementet ej längre sådana meddelanden i upphandlingskungörelserna. Det syntes emellertid antagligt att de flesta anbudsgivare ägde kännedom om att förskott å betalningssumman kunde erhållas, därest fullgod säkerhet ställdes.

Beträffande frågan om den påtalade anordningen rörande besiktning av vissa försöksskodon har departementet framhållit, att med den ifrågasatta åtgärden avsetts ingenting annat än en okulär granskning av de 700 paren vid försöken *nerslitna* skodonen, och icke någon som helst annan av bolaget utförd leverans;

att åtgärden icke haft till syfte att på något sätt utgöra en kontroll på

försöksskodonens kontraktsevenliga beskaffenhet eller eljest rörande fabriken sätt att fullgöra åtagen leverans;

att åtgärden i stället gått ut på en undersökning av de vid försöken nerlitna skodonen för att vinna en uppfattning om vilketdera av de i dem använda läderslagen, smorläder och vaxläder, som bäst motstått påfrestningarna, ävensom] om lämpligheten av de å skodonen utförda detaljanordningarna å sula och klack.

Departementet har slutligen såsom sammanfattning av sitt yttrande anført, *att* det icke givit Eslövs skofabriksaktiebolag någon framför andra leverantörer gynnad ställning;

att chefen för sagda bolag icke haft någon som helst befattning med kontroll eller besiktning i vanlig bemärkelse av vare sig sin egen eller annan firmas leveranser till armén samt

att Eslövs skofabriksaktiebolags stora leveranser i sin mån bidragit till att öka den sakkunskap hos dess chef, som varit önskvärd för försökens lämpliga genomförande.

Utskottet har icke kunnat finna den av arméförvaltningens intendentsdepartement i ärendet avgivna förklaringen vara fullt tillfredsställande. Särskilt gent emot vad intendentsdepartementet anført till försvar för sin åtgärd att i förevarande fall utlämna förskott på sätt, som skett, torde enligt utskottets mening åtskilliga invändningar kunna göras. Vad i ärendet förekommit, har givit utskottet anledning föreslå, att spörsmålet om lämpligheten av de nu gällande bestämmelserna om utlämnande av förskott vid leveranser till staten, intagna i kungl. kungörelsen den 16 januari 1920 (nr 10), underkastas en närmare prövning från Kungl. Maj:ts sida. Det synes nämligen utskottet, som om det förefunnes skäl att göra en bestämd skillnad mellan förskott i egentlig mening och betalning för partiellt fullgjord leverans. I fråga om egentliga förskott torde det kunna ifrågasättas, huruvida icke viss räntegottgörelse borde lämnas av leverantör, som kommer i åtnjutande av dylikt förskott. Framför allt synes det önskvärdt, att i fråga om betalnings erläggande så tydliga och klara bestämmelser i leveranskungörelsen och leveranskontrakten meddelas, att de fall, då dylik fråga måste hänskjutas till vederbörande myndighets prövning, i möjligaste mån inskränkas.

På grund av vad intendentsdepartementet anført till stöd för den vidtagna åtgärden att anlita chefen för ett av de bolag, vilka haft att fullgöra betydande leveranser av skodon till departementet, för viss undersökning av dessa skodons användbarhet, har utskottet velat uttala, att utskottet för sin del finner, att denna åtgärd icke lämpligen bort ifrågakomma.

I anslutning till vad sålunda anförts hemställer utskottet,

att riksdagen må i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte taga under övervägande, huruvida icke en jämkning i de i kungl. kungörelsen den 16 januari 1920 angående upphandling och arbeten för sta-

*Utskottets
yttrande.*

tens behov samt försäljning av staten tillhörig lös egendom förekommande bestämmelserna rörande förskott och betalning för leverans må anses erforderlig.

Av vissa befattningshavare i statens tjänst innehavda sysslor vid sidan av statstjänsten.

2:o) Under rubriken »Uttalanden angående särskilda statsförvaltningen berörande frågor», § 137, hava revisorerna meddelat, att de funnit anledning återupptaga och fullfölja en av riksdagens år 1922 församlade revisorer igångsatt utredning angående den utsträckning, i vilken befattningshavare i statens tjänst jämte statstjänsten innehava andra sysslor. Innan revisorerna överginge att redogöra för den undersökning i ämnet, som av dem nu utförts, hade de ansett det för frågans bedömande vara av intresse att lämna en översikt över det väsentliga av vad som härutinnan tidigare förekommit vid detta spörsmåls dryftande inom riksdagen och eljest. (Del I sid. 212—227.)

Sedan revisorerna därefter närmare redogjort för av dem verkställda undersökningar (Del I sid. 227—237), hava de gjort följande uttalande i frågan:

»Den av revisorerna i förevarande ämne verkställda utredningen ger vid handen, att statstjänstemännen i mycket stor utsträckning innehava befattningar och uppdrag eller bedriva annan sysselsättning i förvärvssyfte vid sidan av statstjänsten. Inemot hälften av de 5,215 befattningshavare, som undersökningen omfattat, äro försedda med bisysslor. Flertalet av dessa innehava allenast en sådan syssla. Särskilt inom länsstyrelserna och fögderiförvaltningen samt även, ehuru i mindre grad, inom statsdepartementen och de centrala verken är emellertid antalet av dem, som med sin tjänst förena flera bisysslor, i och för sig avsevärt högt. Påfallande är, att mångsyssleriet i synnerhet florerar bland befattningshavare på de mera framskjutna posterna. Man skulle eljest väntat, att förhållandet varit omvänt; sålunda att tjänstemän, vilka bekläda ansvarsfulla chefsposter, med hänsyn till statstjänstens krävande beskaffenhet varit förhindrade att mottaga andra uppdrag, åtminstone i den utsträckning, som för närvarande synes förekomma. Åtskilliga av de fall, revisorerna iakttagit beträffande denna kategori av befattningshavare, äro sådana, att de giva grundade skäl för att här tala om missbruk.

Revisorerna vilja för sin del visst icke förneka, att det även ur det allmännas synpunkt mången gång kan vara en fördel, om en tjänsteman blir i tillfälle att sätta sig in i och handlägga frågor utom det förvaltningsområde, som tillhör hans tjänst, särskilt där det gäller närliggande eller andra grenar av statsförvaltningen, men från statens sida måste, synes det, under sådana förhållanden uppställas det oefftergivliga kravet, att icke statstjänsten eftersättes, och, vad som är lika viktigt, en verksam kontroll härå måste utövas. Det skall icke bestridas att, såsom tidigare i den offentliga diskussionen i ämnet framhållits, sådana tjänstemän finnas, vilkas arbetsförmåga och duglighet sätter dem i stånd att på ett tillfredsställande sätt fylla sina åligganden i tjänsten, även om de vid sidan av denna ägna sig åt annan verksamhet.

Det ligger dock i sakens natur, att dylika fall icke kunna höra till de allmänt förekommande utan måste hänföras till undantagsförhållanden. Då

emellertid, på sätt här blivit klarlagt, tjänstemännen innehava bisysslor i sådan omfattning, att endast omkring hälften härifrån äro fria, och därtill många av dem, särskilt på de främsta posterna, med sin tjänst förena ett flertal andra befattningar och uppdrag, synes vad som vid utredningen sålunda framkommit giva vid handen, att ovan framhållna krav på stats-tjänstens behöriga skötsel icke alltid upprätthållits på sätt som vederbort och att det följaktligen bruste i den tillsyn och kontroll, som i detta hänseende bort förekomma.

En annan ytterst viktig sida av föreliggande spörsmål är det allmännas intresse av att statstjänstemannen i sin gärning såsom sådan handlar fri och obunden av alla andra motiv än de, som härflyta ur en strävan att tillgodose det allmännas bästa och giva varje part sin rätt. Revisorerna komma härmed in på frågan om de innehavda bisysslornas art. I detta avseende anse sig revisorerna icke här böra ingå i några detaljer och angiva särskilda fall, som förekommit dem anmärkningsvärda, ehuru visserligen dylika fall icke saknats. Revisorerna vilja i stället inskränka sig till några allmänna omdömen av mera principiell innebörd.

Såsom den föregående redogörelsen utvisar, är det icke ovanligt, att tjänstemännen innehava uppdrag eller anställning i bolag eller andra sammanslutningar eller företag av ekonomisk karaktär. Revisorerna hava i sådant avseende påvisat, att inomet en femtedel av samtliga befattningshavare inom justitiestaten samt statsdepartementen och de centrala verken innehava sådana uppdrag eller anställningar. För revisorerna ter det sig såsom en betänkelig sak, att tjänstemän i domares ställning eller eljest med befattning inom en domstol över huvud stå i dylikt förhållande till privata företag. En kollision mellan ämbetsplikten och det enskilda intresset är här tänkbar. Fordringarna på objektivitet och frihet från obehöriga hänsyn måste ställas särskilt högt, då det gäller personer, vilka hava att utöva en domares funktioner. Detta har i lagstiftningen kommit till uttryck genom de stränga villkor, som i förevarande avseende gälla för innehavarna av justitieråds- och regeringsrådsämbeten. Man synes med rätta kunna kräva, att innehav av befattningar och uppdrag av nu omhandlade art endast i undantagsfall skola tillåtas, när det gäller justitiestaten i övrigt.

Jämväl vad övriga verk och myndigheter angå synes det revisorerna vara av vikt att förekomsten av sådana befattningar och uppdrag vid sidan av statstjänsten, om vilka nyss talats, inskränkes till sådana fall, där särskilda omständigheter prövas utgöra skäl för deras tillvaro samt under inga förhållanden tillåtes i fall, där det enskilda företagens verksamhet faller inom området för vederbörande tjänstemäns ämbetsbefattning.

Beträffande landsstaten vilja revisorerna påpeka, att 1922 års revisorers uttalande angående olämpligheten av att uppdrag i större omfattning lämnades länsstyrelserna underlydande tjänstemän att vara ordförande och ledamöter i beskattningsnämnder icke synes hava av vederbörande beaktats. Dylika uppdrag äro inom nämnda förvaltningsgren fortfarande synnerligen vanliga och förekomma ofta till ett flertal hos en och annan tjänsteman. Revisorerna, som dela 1922 års revisorers uppfattning i denna del, anse sig hava skäl förvänta, att åtgärder komma att vidtagas till vinnande av rättelse i berörda förhållanden i överensstämmelse med revisorernas sålunda tillkännagivna mening. Revisorerna förvänta för övrigt, att såväl denna fråga som eljest det inom fögderiförvaltningen synnerligen starkt utbredda mångsyssleriet skall vinna beaktande vid en blivande löne-reglering för dithörande tjänstemannagrupper.

Det material, som stått revisorerna till förfogande vid granskning av nu ifrågavarande förhållanden, har givetvis avsevärt förringats i värde, därigenom att det fått bero av tjänstemännens gottfinnande, huruvida uppgift skulle meddelas angående »annat förvärvsarbete» eller icke. Oavsett, huruvida formell skyldighet för tjänstemännen i allmänhet att lämna uppgift om annat förvärvsarbete föreligger eller ej, vilja revisorerna fästa uppmärksamheten på, att sådan skyldighet i vissa avseenden måste anses vara för handen beträffande åtskilliga av de befattningshavare, i fråga om vilka revisorerna begärt upplysning om annat förvärvsarbete. Revisorerna tillåta sig erinra om de förut åberopade specialföreskrifterna för yrkesinspektionen, där tjänstemännen äro underkastade förbud att för egen eller annans räkning driva vissa företag eller för sådana företag åtaga sig uppdrag mot ersättning, för väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, där förbud gäller för tjänsteman att åtaga sig byggnadsarbetens utförande på entreprenad, för byggnadsstyrelsen beträffande åtagande av enskilt arkitektuppdrag, beträffande kontrollstyrelsen, vars tjänstemän icke få idka rörelse av visst slag, samt för patent- och registreringsverket i fråga om biträde åt annan person vid uppfinnings utarbetande eller tillgodogörande. Alla dessa uppräknade fall äro eller kunna påtagligen vara av beskaffenhet, att de måste hänföras under begreppet annat förvärvsarbete.

De iakttagelser, revisorerna gjort rörande i denna paragraf behandlade förhållanden, hava bibragt revisorerna den uppfattningen, att hänsynen till de allmänt aktuella strävandena till förenklingar och besparingar i statsförvaltningen och vikten av att statens befattningshavare vid handläggandet av sina tjänsteåligganden intaga en av obehöriga hänsyn fullt oberoende ställning påkalla vidtagandet av en ingående och allsidig utredning beträffande ifrågavarande spörsmål i hela dess vidd.»

*Utskottets
yttrande.*

Frågan om statstjänstemännens rätt att vid sidan av statstjänsten inneha annan avlönad syssla eller bedriva annan förvärvsverksamhet finner utskottet i likhet med revisorerna innefatta ett ämne av mycket stor vikt för det allmänna. Det är, som revisorerna påpeka, väsentligen ur två synpunkter denna fråga bör betraktas, nämligen dels med hänsyn till statens intresse av att tjänstemannen i största möjliga utsträckning ägnar sin arbetskraft åt den uppgift, för vilken staten betalar honom lön, dels ock med hänsyn till det för rättsordningens upprätthållande betydelsefulla kravet, att en statens befattningshavare i sin tjänsteutövning icke låter sig ledas av andra bevekelsegrunder än sådana, som hava avseende å det allmännas bästa.

Spörsmålet om statstjänstemännens bisysslor har ock, enligt vad den av revisionen lämnade historiska översikten giver vid handen, vid upprepade tillfällen tilldragit sig mycken uppmärksamhet från statsmakternas sida. Det bör emellertid framhållas, att man därvid huvudsakligen diskuterat frågan rent principiellt utan att till stöd och ledning för sitt omdöme äga tillgång till en nöjaktig utredning av huru de faktiska förhållandena gestalta sig i förevarande avseende. Härutinnan hava revisorerna, med utgångspunkt från den av 1922 års revisorer verkställda undersökningen, tagit ett viktigt initiativ, i det att de införskaffat ett ganska omfattande statistiskt material till frågans belysande.

Vad som vid denna revisorernas utredning framkommit, pekar jämväl enligt utskottets mening hän på att åtminstone på vissa områden av statsförvaltningen innehavet av bisysslor nått en sådan utbredning, att missförhållanden kunna sägas föreligga. Framförallt synes utredningens resultat i fråga om den utsträckning, i vilken befattningshavare äro i olika egenskaper knutna till enskilda företag ägnad att väcka betänkligheter. Vad revisorerna i nämnda hänseende särskilt framhållit i fråga om tjänstemän i domares ställning, måste utskottet finna värt beaktande.

Det är emellertid uppenbart — och revisorerna själva hava icke underlåtit att påpeka detta — att en utredning, utförd på den korta tid, som för denna speciella fråga stått revisorerna till buds, icke kan vara uttömmande. Dels har från utredningen av praktiska skäl måst uteslutas befattningshavare av lägre tjänstegrad och dels hava av liknande orsaker vissa förvaltningsområden icke alls blivit föremål för undersökning. Vidare har det givetvis icke varit möjligt för revisorerna att närmare sovra det inkomna materialet, som jämväl därutinnan är ofullständigt, att vederbörande tjänstemän ansetts icke hava skyldighet att lämna uppgifter om enskilt förvärvsarbete. Överhuvudtaget är det av revisorerna upptagna spørsmålet av en så invecklad och ömtålig natur, att ett ingående och allsidigt inträngande i detsamma är förbundet med stora svårigheter och förutsätter gynnsammare arbetsförhållanden än dem, under vilka revisorerna haft att genomföra sin undersökning.

Om utskottet av dessa skäl icke anser sig kunna nu taga ställning till de olika frågor av principiell innebörd, som äro förknippade med spørsmålet om statstjänstemännens rätt att vid sidan av statstjänsten bedriva annat förvärvsarbete, måste utskottet å andra sidan av samma skäl dela revisorernas uppfattning om önskvärdheten av att detta spørsmål göres till föremål för ytterligare utredning. En sådan utredning bör omfatta statsförvaltningen i dess helhet samt innefatta ett fullständigt klarläggande av de av revisorerna berörda samt andra praktiska och principiella frågor, som därmed stå i sammanhang. Lämpligheten av att utvidga gällande förbud mot innehav av vissa bisysslor, åvägabringande av effektiv kontroll å föreskrifternas efterlevnad, tjänstemännens uppgiftsplikt rörande innehavda bisysslor äro några exempel på de frågor, som vid en allsidig utredning böra komma under omprövning. En utredning av detta slag bör uppenbarligen utföras genom Kungl. Maj:ts försorg och utredningens resultat samt eventuella förslag i anledning härav sedermera underställas riksdagen.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen må i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om en allsidig utredning angående den utsträckning, i vilken statstjänste-

män vid sidan av statstjänsten innehava andra sysslor eller yrkesmässigt bedriva annat förvärvsarbete, ävensom angående de frågor, som härmed äga samband, samt för riksdagen framlägga berörda utredning och det förslag, vartill densamma må föranleda.

Stockholm den 18 maj 1926.

På statsutskottets vägnar:

S. H. KVARNZELIUS.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit:

från första kammaren: herrar S. H. Kvarnzelius, A. C. Lindblad, A. F. Vennersten, J. L. Widell, C. P. V. Nilsson i Gränebo, J. Nilsson i Malmö, O. Bergqvist, E. J. G. Rosén, J. G. Walles, J. Jeansson och G. Kobb;

från andra kammaren: herrar A. Anderson i Råstock, A. Wiklund, P. M. Olsson i Blädinge, O. Olsson i Kullenbergstorp, A. Å. Törnkvist i Karlskrona, E. Kristensson i Göteborg, J. Jönsson i Revinge, B. F:son Holmgren, J. Olofsson i Digernäs, E. G. E. Eriksson i Stockholm och K. S. V. Ward.
