

Nr 119

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till förordning om förfarandet i anmärkningsmål, m. m.; given Stockholms slott den 10 mars 1961.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag, föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till

- 1) förordning om förfarandet i anmärkningsmål, samt
- 2) förordning om ändring i uppbördsförordningen den 5 juni 1953 (nr 272).

GUSTAF ADOLF

G. E. Sträng

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås på grundval av ett av utredningen angående redogöraransvaret m. m. framlagt betänkande (SOU 1960: 7), att det särskilda ansvar som åvilar statlig redogörare skall upphävas. I samband härmed föreslås en modernisering av anmärkningsprocessen.

Förslag
till
förordning om förfarandet i anmärkningsmål

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

I denna förordning avses med revisionsmyndighet sådan statlig myndighet som enligt vad därom är särskilt stadgat har att pröva anmärkningar, framställda vid räkenskapsgranskning, samt med revisor den som å tjäns-
tens vägnar äger framställa sådan anmärkning.

Med sakägare förstås den som till följd av en vid räkenskapsgranskning uppmärksammas felaktighet åtnjutit obehörig ekonomisk förmån eller åsamkats förlust.

Förordningen äger icke tillämpning på anmärkning avseende skatt eller annan allmän avgift.

2 §.

Rättas icke vid räkenskapsgranskning uppmärksammas felaktighet, skall revisorn, om ej bestämmelserna i 5 § eller särskilda omständigheter eljest annat föranleda, framställa anmärkning rörande felaktigheten.

Anmärkning skall framställas skriftligen samt ange den räkenskap var-
emot anmärkningen riktas, grunden för anmärkningen, det anmärkta be-
loppet och namnet på sakägaren, dock att sakägarens namn må uteslutas
om denne till följd av felaktigheten åtnjutit obehörig ekonomisk förmån
men det likväl kan antagas, att krav i anledning av felaktigheten icke skall
komma att riktas mot honom.

3 §.

Ej må anmärkning gillas med mindre tillfälle lämnats myndighet eller
annan, mot vars räkenskap anmärkningen riktats, att inkomma med skrift-
lig förklaring.

4 §.

Finnes myndighet eller annan, mot vars räkenskap anmärkning riktats,
böra höras över anmärkningen, skall denna i huvudskrift eller bestyrkt
avskrift delgivas vederbörande med anmodan att inom viss tid inkomma
med skriftlig förklaring. Om hinder ej möter, skall delgivning därvid tillika
verkställas med tjänsteman, som beslutat den åtgärd anmärkningen avser,
samt namngiven sakägare för att bereda dessa tillfälle att inom utsatt tid
yttra sig.

5 §.

Är det anmärkta beloppet ringa eller kan fortsatt handläggning av ären-
det eljest antagas vålla mer arbete och kostnad än skäligen är, må anmärk-
ningen avvisas. Vad nu sagts skall dock icke gälla, om det med hänsyn till
andra förekommande omständigheter, såsom att beloppet avser tid efter
annan återkommande utgift eller intäkt, finnes från allmän synpunkt på-
kallat att anmärkningen prövas.

6 §.

Revisionsmyndighets slutliga beslut i anmärkningsmål skall avfattas skriftligen och ange de skäl på vilka beslutet grundas.

Beslutet skall delgivas revisorn ävensom dem, med vilka anmärkningen delgivits.

7 §.

Anmärkning, som prövats av revisionsmyndighet, må icke återkallas.

8 §.

Har annan revisionsmyndighet än kammarrätten meddelat slutligt beslut i anmärkningsmål och har ej anmärkningen därvid avvisats med stöd av 5 §, må talan mot beslutet föras genom besvär hos kammarrätten av revisorn samt av myndighet eller annan, mot vars räkenskap anmärkningen riktats, ävensom av tjänsteman, som i 3 § sägs, och sakägare.

Över annat av revisionsmyndighet enligt denna förordning meddelat beslut må klagan icke föras.

9 §.

Mot kammarrättens utslag eller beslut över besvär i anmärkningsmål må talan icke föras.

10 §.

Har anmärkning gillats genom laga kraftvunnet beslut, skall myndighet eller annan, vars räkenskap anmärkningen avser, lämna revisionsmyndigheten redogörelse för de åtgärder som vidtagits i anledning av beslutet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1962, från och med vilken dag vad som på grundval av författning eller eljest är gällande beträffande särskilt ansvar för statlig redogörare (redogöransvar) icke längre skall äga tillämpning, utom såvitt angår oriktig avgiftsberäkning hos tullverket.

Genom förordningen upphävas

§§ 8, 9, 10 och 11 förordningen den 11 december 1830 (nr 85) angående behandlingen av extraordinarie avskrivningsfrågor och anmärkningsmål,

kungörelsen den 17 december 1920 (nr 840) angående anställande av reservationskrav,

kungörelsen den 12 december 1924 (nr 529) angående tid för framställande av anmärkningar vid uppbördsmäns och redogörares räkenskaper m. m.,

så ock vad eljest i allmän författning eller föreskrift finnes stridande mot bestämmelserna i denna förordning.

Beträffande anmärkningar, som utställts till delgivning före förordningens ikraftträdande, skall vad dessförinnan varit gällande fortfarande tillämpas; dock må revisionsmyndigheten, om det finnes skäligt, underlåta att utkräva ersättning av redogörare på grund av anmärkning, som fastställts efter ikraftträdandet.

Förslag

till

förordning om ändring i uppbördsförordningen den 5 juni 1953 (nr 272)

Härigenom förordnas, att 68 § 2 mom., 70 § 2 mom. och 86 § uppbördsförordningen den 5 juni 1953¹ skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse)

68 §.

2 m o m. Har *riksräkenskapsverket* vid granskning av verkställd debitering *funnit*, att anledning föreligger till antagande att slutlig, kvarstående eller tillkommande skatt blivit någon påförd obehörigen eller med för högt belopp eller att skattskyldig tillgodoräknats överskjutande preliminär skatt med för lågt belopp, skall *ämbetsverket* underrätta vederbörande länsstyrelse härom. Länsstyrelsen har att verkställa den utredning i ärendet, som må finnas erforderlig, och att, *därest vederbörande finnes hava erlagt skatt obehörigen eller med för högt belopp eller tillgodoräknats överskjutande preliminär skatt med för lågt belopp*, till honom återbetala vad som för mycket erlagts. Finner länsstyrelsen eljest att förhållande, *som nyss sagts, föreligger* har länsstyrelsen likaledes att återbetala för mycket erlagt belopp.

Envar, som — — — mycket erlagt.

70 §.

2 m o m. Finner länsstyrelsen *efter anmälan av lokal skattemyndighet eller eljest*, att skatt blivit från debitering obehörigen utesluten eller till för ringa belopp påförd eller att preliminär skatt blivit gottskrivnen med för högt belopp, *har länsstyrelsen* att efter hörande av den skattskyldige fastställa det belopp denne har att gälda.

¹ Senaste lydelse av 68 § 2 mom. se 1954: 340.

(Föreslagen lydelse)

68 §.

2 m o m. Har vid granskning *hos riksrevisionsverket* av verkställd debitering *befunnits*, att anledning föreligger till antagande att slutlig, kvarstående eller tillkommande skatt blivit någon påförd obehörigen eller med för högt belopp eller att skattskyldig tillgodoräknats överskjutande preliminär skatt med för lågt belopp, skall vederbörande länsstyrelse *underrättas* härom. Länsstyrelsen har att verkställa den utredning i ärendet, som må finnas erforderlig, och att, *om förhållande som nyss sagts finnes föreligga*, återbetala vad som för mycket erlagts.

Finner länsstyrelsen eljest *sådant förhållande vara för handen*, skall länsstyrelsen likaledes återbetala för mycket erlagt belopp.

Envar, som — — — mycket erlagt.

70 §.

2 m o m. Har vid granskning *hos riksrevisionsverket* av verkställd debitering *befunnits*, att skatt blivit från debitering obehörigen utesluten eller till för ringa belopp påförd eller att preliminär skatt blivit gottskrivnen med för högt belopp, *skall vederbörande länsstyrelse underrättas härom*. Länsstyrelsen har att *verkställa den utredning i ärendet*, som

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

må finnas erforderlig, och att, om förhållande, som nyss sagts, finnes föreligga, efter hörande av den skattskyldige fastställa det belopp denne har att gälda.

Finner länsstyrelsen efter anmälan av lokal skattemyndighet eller eljest sådant förhållande vara för handen, skall länsstyrelsen likaledes, efter hörande av den skattskyldige, fastställa det belopp denne har att erlægga.

86 §.

Över länsstyrelses — — — vederbörande länsstyrelse.

Sedan besvären — — — giva anledning.

Över kammarrättens — — — till prövning.

Vid prövning — — — under bedömning.

86 §.

Över länsstyrelses — — — vederbörande länsstyrelse.

Besvär rätt tillkommer den som beslutet avser, så ock, när fråga är om beslut enligt 68 § 2 mom. eller 70 § 2 mom. i anledning av under rättelse från riksrevisionsverket, vederbörande revisor.

Sedan besvären — — — giva anledning.

Över kammarrättens — — — till prövning.

Vid prövning — — — under bedömning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1962.

*Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t
Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 10 mars
1961.*

N ä r v a r a n d e :

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

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng, fråga om *redogöraransvaret och anmärkningsprocessen* samt anför därvid följande.

I. Inledning

Den statliga revisionsverksamheten i egentlig mening utföres dels av det centrala revisionsverket, riksräkenskapsverket, och dels av specialrevisioner hos vissa andra ämbetsverk. Gemensamt för all revisionsverksamhet, utövad av de reviderande verken, är anmärkningsförfarandet, som utmynnar i den så kallade *anmärkningsprocessen*. Genom en av vederbörande revisor framställd anmärkning mot en offentlig räkenskap anhängiggöres ett anmärkningsmål, närmast riktat mot den befattningshavare, som är ansvarig för räkenskapen eller redovisningshandlingen, den så kallade redogöraren. Under vilka omständigheter *redogöraransvar* inträder, är icke reglerat i lag eller författning. Ansvar grundar sig på den praxis som utbildat sig i anmärkningsmålen. Dessa är administrativa mål. Dömande myndighet är i första instans riksräkenskapsverket eller annan revisionsmyndighet samt i andra och vanligen sista instans kammarrätten. Vissa mål kan föras upp till regeringsrätten. Gällande bestämmelser angående anmärkningsmålen återfinnes i huvudsak i vederbörande ämbetsverks instruktioner samt i kungörelsen den 12 december 1924 med föreskrifter angående fullföljd av talan i vissa besvär- och anmärkningsmål m. m. I övrigt är de regler som följes i anmärkningsprocessen utformade av praxis.

Spörsmålen om redogöraransvaret och anmärkningsprocessen ävensom vissa därmed sammanhängande frågor har under senare tid vid flera tillfällen tagits upp till diskussion såväl inom riksdagen som av olika myndigheter och utredningar. Sedan riksdagen uttalat sig för en allmän utredning av hithörande frågor tillkallades den 30 juni 1955 regeringsrådet E. L. Eckerberg (ordförande), byråchefen i riksräkenskapsverket E. B. A. Ehnбом och kammarrättsrådet C. T. Wikström med uppdrag att verkställa utredning rö-

rande redogöraransvaret och anmärkningsprocessen jämte därmed sammanhängande frågor. De sakkunniga, som antagit benämningen *utredningen angående redogöraransvaret m. m.*, har med skrivelse den 20 februari 1960 avlämnat betänkande med förslag till förordning om förfarandet i anmärkningsmål m. m. (SOU 1960:7). Författningsförslaget torde såsom *Bihang* få fogas vid statsrådsprotokollet i detta ärende. I betänkandet föreslås att redogöraransvaret upphör såsom särskild form av tjänsteansvar. Omfattningen av det ansvar som i stället skall åvila redogörare får enligt utredningen bestämmas av de skadeståndsregler som gäller för övriga statstjänstemän. I anslutning härtill föreslås en omdaning av anmärkningsprocessen.

Efter remiss har *yttranden* över betänkandet avgivits av justitiekanslersämbetet, försvarets civilförvaltning, arbetsmarknadsstyrelsen, medicinalstyrelsen, generalpoststyrelsen, telestyrelsen, järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, statskontoret, kammarrätten, generaltullstyrelsen, riksräkenskapsverket, statens sakrevision, statens organisationsnämnd, skolöverstyrelsen, domänstyrelsen, lantbruksstyrelsen, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Västernorrlands och Västerbottens län, besvärssakkunniga, Föreningen försvarets kassachefer, Föreningen Sveriges kronokamrerrare, Landsorganisationen i Sverige, Statstjänstemännens riksförbund, Svenska landskommunernas förbund, Svenska stadsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges häradskrivareförening samt Tjänstemännens centralorganisation.

Yttrandena har över lag varit positiva.

Jag anhåller att nu få upptaga detta ärende.

II. Den statliga revisionsverksamheten

Med revisionsmyndigheter i egentlig bemärkelse (kamerala revisionsmyndigheter) avses statliga myndigheter som har att granska räkenskaper och pröva anmärkningsmål. Den centrala myndigheten för kontrollen över den statliga medelsförvaltningen och för därmed sammanhängande frågor är riksräkenskapsverket (fr. o. m. den 1 juli 1961 riksr revisionsverket). Det åligger detta verk bl. a. att utöva ständig tillsyn därå, att statens räkenskapsväsen fungerar ändamålsenligt och att erforderliga förbättringar vidtages inom detsamma. Verket äger enligt sin instruktion i detta syfte meddela föreskrifter om sättet för räkenskapsposternas behöriga bokföring och verifiering samt i samråd med vederbörande myndighet fastställa formulär för dess räkenskaper och övriga redovisningshandlingar. Därest samförstånd icke kan uppnås mellan riksräkenskapsverket och vederbörande myndighet skall ärendet underställas Kungl. Maj:ts prövning. Enligt åtskilliga författningar ankommer det vidare på riksräkenskapsverket att fastställa formulär till redovisningshandlingar i fråga om skatter och böter samt beträffande medelsförvaltningen i länen m. m.

Nämnda bestämmelser, som närmast avser den tekniska sidan av kontrollen över statens räkenskapsväsen, kompletteras av stadgandet, att riksräkenskapsverket äger meddela de anvisningar rörande tillämpning av gällande föreskrifter inom området för verkets kontrollerande verksamhet, vilka verket finner påkallade, samt att det åligger verket att i anledning av förfrågningar från statliga myndigheter eller redogörare lämna dem upplysningar i dylika frågor.

Anmärkningsmålen uppkommer vid verkets egentliga räkenskapsgranskning, vilken i princip omfattar alla räkenskaper som kan bli föremål för statlig revision. Enligt instruktionen åligger det verket att tillse, att de räkenskaper och redovisningshandlingar blir vederbörligen granskade, vilka jämlikt särskilt meddelade bestämmelser skall inges till verket av statsmyndigheter, statstjänstemän och statsunderstödda inrättningar ävensom av sådana korporationer och enskilda som med redovisningsskyldighet erhåller anslag av statsmedel. Denna granskning skall avse att kontrollera, förutom redogörelsernas överensstämmelse med fastställda formulär samt deras riktighet till siffran, att inkomsterna uppbäres och redovisas samt att utgifterna verkställas och bokföres i enlighet med riksstat, specialstat, utfärdade författningar och eljest givna stadganden ävensom att i övrigt vid förvaltningen av kronans medel och andra tillgångar gällande föreskrifter följes samt nödig sparsamhet och statens bästa iakttages. För att kunna genomföra revisionen äger riksräkenskapsverket inventera kassor m. m. samt undersöka redovisningsväsendet och inhämta de underrättelser rörande förvaltningen och kontrollen därå, som kan erfordras för utförande av verkets åligganden. Vidare äger verket vid underlåtenhet att inom föreskriven tid avlämna infordrad förklaring förelägga och utdöma vite.

Riksräkenskapsverket har att avgöra de anmärkningsfrågor som överlämnas till ämbetsverket av överrevisorerna vid vissa statens affärsdrivande verk, av statens sakrevision eller överrevisorerna vid väg- och vattenbyggnadsväsendet. De anmärkningar, som verket regelmässigt har att befatta sig med, uppkommer emellertid vid den revision som bedrivs av verkets revisionsbyråer.

Vid granskningen uppmärksammas felaktighet blir i många fall tillrättalagd efter hänvändelse under hand till redogöraren. I övriga fall påtalas felaktigheten i en promemoria eller en anmärkning. Framställd anmärkning skall innefatta yrkande om ersättande av det belopp, som blivit för mycket utbetalt. Såvitt möjligt skall i anmärkningen angivas den eller de tjänstemän som har att ersätta det anmärkta beloppet (redogörarna).

Förutom sådan utgiftsgranskning sker även en granskning av beskattningslängder, vissa saköreslängder samt vissa bland uppbörds- och bötesredogörelsernas verifikationer ingående längder och handlingar. Anmärkning vid denna granskning innehåller yrkande, att den skattskyldige skall förpliktas utge det anmärkta beloppet.

Vid sidan om riksräkenskapsverkets revisionsverksamhet förekommer

liknande verksamhet hos andra myndigheter. Riksräkenskapsverkets egna räkenskaper revideras sålunda av en tjänsteman i kammarrätten. Anmärkning framställs därvid i förekommande fall hos kammarrätten. — Vidare finnes specialrevisioner inrättade inom vissa myndigheter, som har ett större antal lokalförvaltningar. Specialrevisioner finns hos i det följande angivna myndigheter.

Försvarets civilförvaltning inrymmer den största av specialrevisionerna och har i stort sett samma ställning gentemot försvarets myndigheter och inrättningar som riksräkenskapsverket inom sitt område.

Arbetsmarknadsstyrelsen, lantbruksstyrelsen och medicinalstyrelsen är vidare specialrevisioner för dem underställda myndigheter och prövar framställda anmärkningar; de båda först nämnda styrelserna dock blott intill den 1 juli 1961.

På generaltullstyrelsens revisionsbyrå granskas avgiftsberäkningen vid tullverket. Denna granskning har en speciell karaktär ur anmärkningssynpunkt, enär förfarandet reglerats i en särskild författning, förordningen den 24 maj 1928 (nr 124) angående förfarandet i vissa fall vid oriktig avgiftsberäkning hos tullverket. På kameralbyrån hos generaltullstyrelsen granskas sådana tullverkets räkenskaper som inte avser tull och dylika avgifter. Därvid framställda anmärkningar avgöres inom generaltullstyrelsen.

Hos några affärsdrivande verk förekommer revisionsverksamhet, som resulterar i anmärkningar, vilka prövas inom verket. Dessa anmärkningsmål avser regelmässigt utgiftsredovisningen. De ifrågavarande verken är domänstyrelsen, generalpoststyrelsen, järnvägsstyrelsen, telestyrelsen och vattenfallsstyrelsen.

III. Utredningen

Redogöraransvarets nuvarande innebörd

Den rättsutveckling som lett fram till nuvarande förhållanden på området leder sitt ursprung till 1500-talet. I betänkandet har på s. 22—42 lämnats en redogörelse för denna utveckling, och jag kan beträffande den historiska bakgrunden till redogöraransvaret och anmärkningsprocessen hänvisa till nämnda redogörelse.

För ett närmare studium av redogöraransvaret är man hänvisad till rättsfall, nämligen regeringsrättens och — för tiden efter år 1924 — även kammarrättens avgöranden. I betänkandet göres (s. 43—54) en analys av det nuvarande rättsläget på området. Utredningens uppfattning i denna fråga innebär i sammandrag följande.

Med redogörare torde enligt vanligt språkbruk förstås en befattningshavare, som på grund av sin tjänsteställning har att företaga utbetalning eller verkställa uppbörd. Vem som är redogörare i denna mening framgår i åtskilliga fall av instruktion eller arbetsordning för vederbörande myndighet. Saknas dylik bestämmelse, kan myndigheten förordna viss befattningshavare att vara redogörare; vanligen sker detta i den formen, att viss tjänste-

man förordnas att omhänderha myndighetens medel. Inom en och samma myndighet kan självfallet förekomma en uppdelning så att olika redogörare finnes för olika verksamhetsgrenar.

I den mån den befattningshavare, som sålunda benämnas redogörare (den egentlige redogöraren), varit skyldig att själv bedöma den av honom företagna åtgärdens överensstämmelse med gällande författningar eller eljest givna föreskrifter och han icke kunnat direkt stödja sig på av annan befattningshavare eller vederbörande myndighet meddelat beslut om åtgärden i fråga, anses han i princip ha ådragit sig redogöraransvar för förekommande fel. Såsom av det följande framgår förekommer emellertid även fall, då redogöraransvar för ett vid revision uppdagat fel anses åvila annan än den egentlige redogöraren. För enkelhetens skull avses i det följande, där ej annat följer av sammanhanget, med redogörare envar som anses ha redogöraransvar för en vid revision anmärkt åtgärd.

Har åtgärden företagits på direkt order, blir den egentlige redogöraren inte ansvarig utan den som givit ordern. Har utanordnande av medel skett i enlighet med beslut av besvärsmyndighet i denna dess egenskap, är redogöraren fri från allt ansvar för utanordnandet. I detta fall torde redogöraransvar ej heller föreligga för dem som deltagit i besvärsmyndighetens beslut.

I de fall där redogörarens åtgärd ej grundar sig på eget bedömande och ej heller direkt på ett av annan meddelat beslut angående åtgärden i fråga utan på ett av myndighet meddelat förvaltningsbeslut, t. ex. ett beslut om löneklassplacering, åvilar ansvaret i regel dem som deltagit i detta beslut. Ansvarigheten för beslut om löneklassplacering åvilar den som fattat beslutet, även om detsamma grundar sig å ett tidigare av annan person fattat löneklassplaceringsbeslut.

Redogöraransvar kan emellertid komma att åvila även en befattningshavare som icke deltagit i det till grund för den felaktiga åtgärden liggande beslutet, t. ex. en föredragande som haft rätt att reservera sig mot beslutet men underlåtit att göra detta. Den som endast attesterat riktigheten av viss uppgift, som kunnat föranleda den anmärkta åtgärden, har däremot inte ådragit sig redogöraransvar.

Om flera personer har redogöraransvar för en åtgärd, är ansvarigheten alltid solidarisk.

Redogörare har ofta icke kunnat freda sig från ersättningskrav ehuru han misslets av uppgift eller intyg från annan tjänsteman. Strängheten i redogöraransvaret kommer särskilt till synes i dylika fall, där det är uppenbart att vad som begärts av redogöraren varit en noggrannhet som går långt utöver vad man menar med normal aktsamhet. Såsom exempel härpå återger utredningen följande rättsfall.

Redogörare ansågs ansvarig för utbetalning av hyresbidrag till officer under dennes kommendering vid skola å hans mantalsskrivningsort, ehuru utbetalningen ägt rum med stöd av vederbörande kompanichefs intyg att officeren icke bodde å kommenderingsorten. Ett regeringsråd befriade dock redogöraren från betalningsskyldighet (RÅ 1910 ref. 18). Redogörare vid ett regemente befanns ansvarig för utbetalning av tjänstgöringstraktamente under befattningshavares semester, oaktat vederbörande kompanichef attesterat en räkning vari uppgivits att befattningshavaren då tjänstgjort vid ett annat regemente. En ledamot friade redogöraren (KÅ 1925 not. 48). Redogörare förklarades ansvarig för felaktighet i utbetalning av dagavlönning med belopp vilket fanns angivet i fastställd stat, när angivna beloppet uppenbarligen berott på felskrivning. I staten hade det totala beloppet för år angivits riktigt. Kammarrätten hade befriat redogöraren från betalnings-

skyldighet, och två regeringsråd gjorde häri ej ändring (RÅ 1924 not. Fö 102). Dyrtidstillägg hade beräknats med stöd av ett järnvägsstyrelsens beslut, vilket offentliggjorts i bihang till styrelsens ordersamling; beslutet stred emellertid mot bestämmelser i vederbörande kungl. kungörelse. Redogöraransvar för utbetalningen ansågs åvila den, som utbetalt dyrtidstillägget, ej den som fattat styrelsens beslut (RÅ 1930 not. K 6—9). Traktementsersättning till en officer hade beräknats och utbetalts som om han haft eget hushåll, vilket oriktigt angivits i vederbörligen attesterad räkning å ersättningen. Redogöraren ålades och attestgivaren fritogs från betalningsskyldighet för vad som för mycket utbetalts (KÅ 1950 not. 437). — Exempel saknas emellertid icke på att redogörare i ganska likartade fall fritagits från ersättningsskyldighet. Sålunda har med 3 röster mot 2 en jägmästare ansetts ej ansvarig för utbetalning avseende reparationskostnad, då reparationen visserligen sedermera befunnits icke ha utförts men räkning å kostnaden oriktigt attesterats av den kronojägare som närmast skolat omhändersha arbetet (RÅ 1914 not. Jo 129). I ett annat fall har regeringsrätten genom enhälligt utslag ogillat mot tjänstemän vid en länsstyrelse framställt ersättningskrav i anledning av att de med stöd av bedrägliga uppgifter av en överlärare utanordnat för högt statsbidrag till ett skoldistrikt, oaktat anledning icke saknats att misstro uppgifterna i fråga (RÅ 1946 ref. 38).

De krav på noggrannhet beträffande utforskande av fakta, vilka enligt rättspraxis ställs på redogörarna, synes vara så höga att enligt utredningens uppfattning ett regelmässigt uppfyllande av dem skulle föranleda så många tidskrävande och nästan alltid onödiga undersökningar att systemet bleve orimligt betungande för statsförvaltningen.

Av rättspraxis torde framgå, att för ersättningsskyldighet i anmärkningsprocess fordras att ett fel konstateras ha blivit begånget men att frågan huruvida felet berott på oskicklighet eller försummelse av vederbörande tjänsteman i allmänhet icke provas. Redogöraransvaret skiljer sig härutinnan från vanligt skadestånds- eller tjänstemannaansvar. I anmärkningsprocessen synes man utgå från att enbart det förhållandet att ett fel blivit begånget medför redogöraransvar för den som vidtagit den felaktiga tjänsteåtgärden. Om en redogörare undgått ansvar för ett begånget fel har det, åtminstone i tidigare praxis, alltid berott på antingen att han ej ägt vågra utföra den klandrade åtgärden — vanligen har då redogöraransvar ansetts åvila annan tjänsteman — eller att det framstått såsom omöjligt för redogöraren att vidtaga sådana kontrollåtgärder som skulle ha lämnat upplysning om rätta förhållandet. Förgäves har redogöraren eljest på mer eller mindre goda grunder åberopat att felet, mänskligt sett, varit ursäktligt. Detta gäller även de ingalunda sällsynta fall då redogöraren tillämpat en måhända svårtolkad avlönings-, statsbidrags- eller annan författning på ett sätt som sedermera i en mot honom väckt anmärkningsprocess förklarats vara felaktigt. I rättspraxis finns dock enstaka undantag från dessa allmänna regler.

Enligt utredningen föreligger det en skillnad mellan vanligt skadeståndsansvar och redogöraransvaret även beträffande beräkandet av ersättningens storlek. I anmärkningsprocessen anses vanligen möjlighet saknas att reducera ersättningen med hänsyn till att den anmärkta åtgärden tillfört det allmänna vissa nyttigheter eller inneburit fullgörandet av någon det allmännas förpliktelse; ersättningen bestämmes regelmässigt till det belopp som felaktigt utgivits eller icke influtit. Detta förhållande kan leda till att en redogörare med avseende å sin ersättningsskyldighet för ett begånget fel kommer i bättre läge om felet bedömes vara så grovt, att tjänstefel ifråga-

sättes föreligga, än om denna frågeställning anses utesluten. Å andra sidan torde redogöraransvaret i många fall verka på sådant sätt, att frågan om åtal för tjänstefel och utkrävande av skadestånd på grund härav icke upptages till bedömande, ehuru detta skulle vara möjligt.

Redogörelsen visar, att redogöraransvaret är synnerligen strängt. Emellertid mildras denna stränghet i praktiken genom dels leutation och dels Kungl. Maj:ts eftergift av ersättningsskyldigheten på därom gjord underdånig ansökan (»nåd»). Leuterationsrätt på grund av att den anmärkta åtgärden anses »gagnelig eller skälig» innebär möjlighet att taga hänsyn till skadans storlek vid bestämmande av redogörarens ersättningsskyldighet. Eftergift kan emellertid även ske om »eljest särskilda skäl föreligga»; härvid torde graden av vållande hos redogöraren kunna i viss mån beaktas.

Möjligheten att »nådevägen» erhålla befrielse från ersättningsskyldigheten kan anses vara ett nära nog nödvändigt komplement; det många gånger orimliga resultatet av redogöraransvaret kan genom »nådeinstitutet» ändras till bättre överensstämmelse med rätt och billighet. Ansökan om befrielse från betalningsskyldighet kan framställas av både redogöraren och sakägaren, ehuru sådan skyldighet icke ålagts den sistnämnde.

De principer som är vägledande vid prövning av dylika ansökningar angavs i en inom försvarsdepartementet upprättad promemoria (jämför proposition 1946: 375) på följande sätt.

»1. Genom den gjorda utbetalningen har statsverket tillgodogjort sig vissa tjänster eller undslupit vissa merkostnader (obehörigheten har kunnat anses vara av mera formell art).

2. Utbetalningen har eljest varit billig och skälig (formell brist att vederbörligt tillstånd icke inhämtats).

3. Utbetalningen har grundat sig på en i och för sig ursäktlig feltolkning av författningsbestämmelserna.

4. Svårighet för redogöraren att indriva det för mycket utbetalda beloppet (då dödsfall mellankommit, pensionsavgång, mångfald svårantärfbara sakägare med ringa återbetalningsskyldighet för envar etc.).

5. Ömmande skäl (beloppets storlek i förhållande till sakägarens ekonomiska möjligheter o. dyl.).

Principen om god tro, såväl hos redogöraren som hos sakägaren, har strängt upprätthållits.

I en del fall har det syntts tvivelaktigt huruvida sakägare varit juridiskt skyldig att återbetala (*condictio indebiti*). Till detta förhållande hava hittills de administrativa myndigheterna icke ansett sig böra taga hänsyn.»

Dessa principer, som måste anses gälla fortfarande, medger att hänsyn tas till såväl den skada som åsamkats det allmänna genom den anmärkta åtgärden som graden av redogörarens försummelse. Svårigheter för redogöraren att utfå det anmärkta beloppet av sakägaren liksom dennes oförmåga att betala är även av betydelse vid bedömandet. Att sakägarens situation sålunda beaktas ger stöd för antagandet, att anmärkningsprocessen åtminstone numera icke främst har till ändamål att få redogörarens ersättningsskyldighet fastställd utan att den istället väsentligen är en ordning för prövning av frågan, huruvida den anmärkta åtgärden varit riktig eller icke.

De återgivna principerna för eftergift förutsätter skönsmässiga avgöranden; en ändring av praxis härutinnan kan sålunda äga rum utan att dessa principer ändras. Enligt vad utredningen ansett sig kunna utläsa av inhämtade uppgifter från försvarets civilförvaltning och riksräkenskapsverket om tillämpad »nåd» i anmärkningsfrågor, har under de senaste åren i

praxis ägt rum en viss skärpning av villkoren för Kungl. Maj:ts eftergift av ålagd betalningsskyldighet.

I vilken utsträckning redogörarens regresskrav mot sakägare föranleder betalning låter sig icke med säkerhet avgöra. Av de under budgetåren 1946/47, 1949/50 och 1952/53 till riksräkenskapsverket inbetalda aktoratsmedlen, frånsatt statsbidrag vilka regelmässigt gäldas av sakägare, inbetalades dock åtminstone cirka 77 procent av sakägare och cirka 6 procent av redogörare; i vilken mån sakägare eller redogörare inbetalt återstående 17 procent framgår icke av tillgängligt material. Orsaken till att dessa siffror blivit så förmånliga för redogörarna torde bl. a. vara, att redogörarna ofta genom sin tjänstställning kan kvitta sina fordringar hos sakägarna mot dessa tillkommande avlöning. Även tvångsvis genomförd kvittning av dylikt slag läser förekomma. Sakägaren torde emellertid oftast frivilligt erlägga vad han för mycket bekommit.

Lagakraftvunnet utslag i anmärkningsmål äger rättskraft mot redogöraren. Likväl står det allmän domstol öppet att ompröva sakfrågan i ett sådant mål, i fall då domstolen har att bedöma redogörarens regresstalan mot sakägaren och saken icke rör skattefråga. Även om domstolen skulle finna sakfrågan vara riktigt bedömd i anmärkningsmålet, kan redogörarens regresstalan ogillas; härvid förutsättes dock bl. a. att sakägaren varit i god tro vid mottagandet av det anmärkta beloppet.

I det föregående har nämnts att riksräkenskapsverkets skatteanmärkningar riktas mot den skattskyldige. Redogöraransvaret har i praxis bortfallit på detta område. Anmärkningsutslag vinner i dessa fall rättskraft mot sakägaren.

Samma förhållande gäller om åläggande att utge tull enligt förordningen den 24 maj 1928 (nr 124) angående förfarandet i vissa fall vid oriktig avgiftsberäkning hos tullverket. Redogöraransvaret enligt denna författning är subsidiärt, d. v. s. det kan endast utkrävas om varuhavaren, som skolat svara för beloppet, befunnits sakna tillgång till dess gäldande eller icke kunnat anträffas. Vidare är en förutsättning för tulltjänstemans ansvar av dylikt slag, att det anmärkta felet uppkommit genom förfarande, som kan anses hänförligt till vårdslöshet, försummelse, oförstånd eller oskicklighet i tjänsten, samt att krav på utfående av beloppet riktas mot tjänstemannen inom den tidrymd som gäller för godtroende varuhavares skyldighet att erlagga felande tullavgift. Detta modifierade redogöraransvar har hittills aktualiserats endast ett par gånger sedan dess tillkomst 1928.

Sammanfattningsvis anför utredningen bl. a. följande.

Redogöraransvaret vilar uppenbarligen icke på en genomtänkt och klart utformad rättslig doktrin. Det är utbildat i rättspraxis, och intet formellt skäl borde hindra att det, i likhet med t. ex. stämpelförsäljares ansvar, genom praxis ändrades till nära överensstämmelse med vanligt tjänsteansvar. Att så icke skett kan tänkas ha flera orsaker. Sålunda är den skriftliga och summariska anmärkningsprocessen föga lämpad för ingående prövning av rent subjektiva omständigheter. Sådana sakna för övrigt helt naturligt nämnvärd betydelse i det stora flertalet anmärkningsmål, i vilka mål den anmärkta åtgärden relativt sällan kan med fog förvaras på rent subjektiva skäl. Vidare utgör anmärkningsprocessen i förening med det nuvarande stränga redogöraransvaret otvivelaktigt ett för statsverket både effektivt och billigt sätt att genom redogörarnas förmedling av sakägarna återfå vad de med orätt erhållit. Att det tillika är det enda sättet synes för övrigt vara en ganska allmän — ehuru felaktig — uppfattning, vilken kanske mer eller

mindre medvetet influerat vid utformningen och bibehållandet av nuvarande praxis. Redogöraransvaret anses också kunna bidra till iakttagande av största möjliga noggrannhet vid handhavandet av statens medel. Ävenledes kan måhända en återstod av uppfattningen om statens höghetsställning gentemot sina befattningshavare förmodas alltjämt göra sig gällande. Trots allt det nu sagda skulle dock redogöraransvaret troligen ha för länge sedan avskaffats, om icke dess mest stötande verkningar ofta mildrats i nådeväg.

Tidigare framförd kritik mot redogöraransvaret

I anledning av ett anmärkningsmål, vari regementsintendent förklarats ersättningsskyldig för felaktig, men med stöd av vederbörlig attest, verkställd utbetalning (KÅ 1930 not. 117), berörde riksdagens militieombudsman i sin ämbetsberättelse år 1932 redogöraransvaret ur principiell synpunkt. Militieombudsmannen, som i ärendet inhämtat yttrande från bl. a. arméförvaltningens civila departement, anförde bl. a. följande.

I ärendet har sålunda uppkommit det principiella spørsmålet huruvida en statens redogörare, även om han vid en utbetalning förfarit med skyldig aktsamhet så till vida att han före utbetalningen granskat verifikationer och attester för densamma och funnit dem formellt oklanderliga, likväl bör vara i förhållande till statsverket ersättningsskyldig för utbetalningen, då det befinnes att verifikation eller attest är i materiellt hänseende felaktig. Det torde i detta sammanhang huvudsakligen böra bli fråga om sådana fall, i vilka den som utfärdat attest härvid feltolkat gällande bestämmelser eller på annat sätt felbedömt förhållandena utan att detta kan anses innefatta straffbar vårdslöshet. De fall att dylik feltolkning eller felbedömning innebär straffbart förfarande eller att brottsligt förfarande vid utfärdande av attest m. m. eljest föreligger, torde här kunna lämnas å sido. — — —

Emellertid lära å andra sidan skäl av en viss styrka kunna anföras mot lämpligheten att så betunga redogörarna, som med det rådande systemet sker. I och för sig är systemet genom sin stränghet föga tilltalande. Det ansvar, som av staten lägges på redogörarna, torde ock gå vida utöver vad som inom enskilda företaget i allmänhet kräves av de anställda.

Ur praktisk synpunkt lära böra uppmärksammas, att om alltför stora krav i förevarande hänseende ställas å redogöraren, denne i sin ordning ofta blir benägen att, i fall som synas i minsta mån tveksamma, vägra att verkställa utbetalning utan överordnad myndighets beslut därom. Härigenom kan i många fall onödigtvis vållas — och vållas säkerligen f. n. ofta — omgång och tidsutdräkt innan befattningshavare kommer till sin rätt.

Den vittgående ansvarsskyldigheten för statens redogörare skulle te sig mera förenlig med billighet och rättvisa, därest åt redogöraren utginge skälig ersättning för de ekonomiska risker han genom sin ställning löper. Så lära dock f. n. ingalunda kunna anses vara fallet. Till redogörare utgående s. k. felräkningspenningar äro tydligen icke avsedda eller ägnade att utgöra ersättning för sådana risker. Det torde för övrigt svårligen vara praktiskt möjligt att avväga en dylik ersättning på ett i allo rättvist och lämpligt sätt.

Emellertid bör det, även med ett mindre strängt system för redogörarens ansvarighet, av redogöraren kunna fordras, att han vid sin prövning av försättningarna för en utbetalning icke inskränker sig till en strängt formell granskning av föreliggande verifikationer. Det torde fastmer böra krävas, att redogöraren vid prövningen även begagnar sig av den kändedom om förhållandena, som han redan äger eller som han — då anledning uppkommer — lätt kan förskaffa sig.

Civila departementet har i sitt utlåtande såsom skäl för det nuvarande systemet anført, att redogöraren måste i första hand uppträda såsom kronans ombud för det orätt bekomna beloppets återfående. Det synes dock svårt att förstå av vad skäl den myndighet, som avkräver redogöraren beloppet, icke skulle i stället kunna vända sig direkt mot den, som utbekommit beloppet, eller mot den, som utfärdat en oriktig attest därest försumlighet ligger den senare till last. Något mer omgång och besvär skulle väl stundom härigenom uppstå för revisionsmyndigheten, men ökningen lär knapast bli av mera väsentlig betydelse.

Civila departementet har vidare framhållit, att redogörare plägar berättigas att av vederbörande ersättningstagare söka sitt åter och att redogöraren, om detta ej lyckas, kan påräkna att, efter framställning, av Kungl. Maj:t befrias från betalningsskyldigheten. — — — I och för sig synes det oegentligt, att redogöraren skall nödgas söka befrielse från betalningsskyldighet i nådeväg. Och som framhållits blir för redogöraren förlust ofrånkomlig, därest ersättningstagaren ej frivilligt betalar och redogöraren, efter rättegång mot honom, ej lyckas erhålla ersättning för rättegångskostnaden. Ersättning för dylik kostnad torde nämligen ej kunna påräknas i samband med nådeansökan.

Det förtjänar f. ö. framhållas, att den utsträckning i vilken redogörarens betalningsskyldighet i nådeväg plägar efterskänkas, i sin mån lär visa att staten icke anser sig böra avkräva redogörarna deras ekonomiska ansvarsskyldighet i dess slutliga konsekvenser i andra fall än då verklig försummelse vid utbetalningen ligger redogörarna till last. Men därest detta är riktigt, synes *systemet* böra omläggas till större överensstämmelse med den uppfattning, som sålunda gör sig gällande. Skäl synas kunna åberopas för att de praktiska förmånerna för statsverket genom redogörarnas vittgående ansvarighet offras för ernående av ett system, mer överensstämmande med billighet och med eljest tillämpade grundsatser.

I 1942 års ämbetsberättelse återkom militieombudsmannen till redogöraransvaret. Frågan aktualiserades av att under beredskapstiden värnpliktiga beordrades tjänstgöra i krigskassebefattning. Militieombudsmannen fann att redogöraransvaret framstod som särskilt obilligt beträffande värnpliktig personal men ansåg att frågan om redogöraransvarets upphävande var så komplicerad och omfattande att ytterligare undersökningar av frågan erfordrades.

Redogöraransvaret blev vid 1939 års riksdag föremål för en interpellation. I sitt interpellationssvar anförde dåvarande chefen för finansdepartementet bl. a. följande. Redogöraransvaret ledde understundom till konsekvenser, som kunde tyckas hårda för den enskilde redogöraren. Trots detta hade man likväl i allmänhet inte ansett vara möjligt att avskaffa det. En sådan reform framstod nämligen såsom till sina verkningar alltför svåröverskådlig och vittsyftande, då redogöraransvaret var av central betydelse för den rättsliga regleringen av den statliga medelsförvaltningen. Frågan om redogöraransvarets omfattning och utformning syntes dock förtjänt av fortsatt allvarligt övervägande men man borde avvakta resultatet av vissa ifrågasatta reformer, innan frågan om en mera genomgripande rättslig omreglering av redogöraransvaret upptogs till avgörande.

Vid 1945 års riksdag yrkades i motioner (I: 282, II: 442) att riksdagen måtte anhålla om utredning angående redogöraransvaret. I anledning därav framhöll första lagutskottet (utl. nr 50) bl. a. följande. Ehuru några smärre

reformer i den riktning som antytts i nyss berörda interpellationssvar sedan dess vidtagits, kunde förhållandena på detta område inte anses tillfredsställande. Utskottet fann övervägande skäl tala för att en undersökning verkställdes av frågan om redogöraransvaret. Utskottet uttalade att därvid borde å ena sidan beaktas redogöraransvarets betydelse för hushållningen med statens medel men å andra sidan även undersökas möjligheten av en lämpligare avvägning av ansvaret med hänsyn till de ifrågavarande tjänstemännens berättigade intressen.

Utredningens ställningstagande till redogöraransvaret

I betänkandet anges redogöraransvaret utgöra den sista resten av den överhöghet, som staten genom sin revision exklusivt utövade gentemot sina ämbets- och tjänstemän, i vad angick deras ekonomiska förvaltning i vidaste bemärkelse. Frågan om försummelse, oförstånd eller oskicklighet är knappast av betydelse vid redogöraransvarets utkrävande, enär det anses närmast självklart att staten icke skall bära de ekonomiska följderna av sina anställdas felaktiga åtgärder; vad som bedömes i anmärkningsmål är frågan huruvida fel är begånget samt vem som till följd härav är ersättningskyldig. Utredningen framhåller att det under senaste tiden utfärdats en författning som belyser hur hårt redogöraransvaret skulle kunna verka. Följande anföres härom.

Utredningen avser härmed KK den 19 dec. 1958 (nr 665) om statsbidrag till driftkostnader för det allmänna skolväsendet. Enligt 20, 25 och 26 §§ skola sådana bidrag av skolstyrelsen rekvireras hos länskolnämnden, och skall rekvisitionen, avfattad enligt fastställt formulär, ingivas i två exemplar. Nämnden skall sedan jämlikt 21 § första stycket efter granskning av de i rekvisitionen lämnade uppgifterna besluta om statsbidragets storlek. Av förarbetena till kungörelsen framgår, att uppgifterna i rekvisitionen ingalunda behöva vara så uttömmande, att riktigheten av det rekvirerade beloppet kan med ledning av dem kontrolleras (se prop. 1957: 112 särskilt s. 86—88 och 92—94). I enlighet med vad i förarbetena uttalats rörande riksräkenskapsverkets granskning stickprovsvis av kommunernas räkenskaper härutinnan har därför i 27 § andra stycket — i anslutning till stadgandet i första stycket om skyldighet för länskolnämnden att tillställa riksräkenskapsverket det ena exemplaret av statsbidragsrekvisitionen och avskrifter av nämndens beslut — kommun förklarats skyldig att på anfordran av vederbörande statliga myndighet lämna de uppgifter och det verifikationsmaterial som erfordras för myndighetens granskning. Ehuru avsikten sålunda uppenbarligen varit, att länskolnämnden åtminstone i regel skall grunda sitt beslut om statsbidragets storlek enbart på uppgifterna i rekvisitionen, synes kungörelsen dock vila på den uppfattningen att nämnden bär redogöraransvar även för fel som upptäckts och kunnat upptäckas först vid riksräkenskapsverkets granskning av sådant verifikationsmaterial som verket i särskild ordning infordrat från kommunen. I 21 § andra stycket stadgas nämligen, att nämnden vid beslut om statsbidragets storlek äger förordna, att från statsbidraget skall avräknas vad som enligt slutligt fastställt, av riksräkenskapsverket gjord anmärkning felaktigt utbetalats till kommunen i sådant bidrag för tidigare redovisningsår. Erinras må, att en anmärkning av nu förevarande slag för närvarande kan fastställas endast i den formen att betalningsskyl-

dighei åläggas vederbörande redogörare samt att redogöraransvaret i dessa fall torde åvila länsskolnämnden (se angående sistnämnda fråga prop. 1957: 112 s. 96). Även om i dessa fall avdragsrätten utgör en betryggande garanti för att redogöraren skall »få sitt åter» av sakägaren, framstår det dock som i hög grad oegentligt att statsverkets fordringsrätt gent emot den felande sakägaren skall göras gällande i form av talan, icke mot denne utan mot den helt klanderfrie redogöraren.

Utredningen erinrar vidare om att redogöraransvaret är strängare än det vanliga tjänstemannaansvaret. Det s. k. kassaansvaret (ansvar för penningmedel) och även uppbördsmanansvaret (ansvar för förråd) har dock stundom vad beträffar stränghet jämförts med redogöraransvaret. Härom anföres följande.

Kassaansvaret kan väl förefalla strängt, men dess innehåll är dock icke orimligt. För vederbörande tjänstemän liksom för det allmänna rättsmedvetandet förefaller det naturligt att »kassan skall stämma». I sak torde detta ansvar icke avvika från vad som eljest gäller angående ansvarighet för omhänderhavda medel. Emellertid har kassaansvaret under senare tid avsevärt mildrats såväl inom det enskilda näringslivet som inom riksdagens verk, ett förhållande som kommer redogöraransvaret att framstå i en för vederbörande tjänstemän än ogynnsammare dager. Uppbördsmanansvaret har samma karaktär av redovisningsansvar som kassaansvaret. Dess stränghet har kritiserats av bl. a. militära expeditionstjänstkommittén i dess 1944 avgivna betänkande (Del IV. Särskilda utredningar), vari emellertid påpekats, att på senaste tid en viss uppmjukning av detta ansvar kommit till stånd. De militära uppbördsmännens ersättningskyldighet prövas nämligen numera ofta av allmän domstol, vilket medfört större möjlighet till grundlig utredning och hänsynstagande till särskilda omständigheter i varje enskilt fall. Vad ovan sagts om kassaansvarets naturliga karaktär gäller såtillvida även uppbördsmanansvaret som det icke kan anses orimligt kräva att redovisningen av förråd skall stämma. En annan sak är givetvis, att bristande kontrollmöjligheter och andra omständigheter kunna och böra fria uppbördsmanen från skyldighet att ersätta konstaterad förrådsbrist. Uppbördsmanansvaret har kommit att nära överensstämma med det ansvar som enligt 10 kap. 3 och 4 §§, 11 kap. 1 § samt 12 kap. 1 och 2 §§ handelsbalken åvilar panthavare, låntagare och innehavare av anförtrött gods.

Utredningen finner det svårt att motivera att just de tjänstemän som handhar statsmedel eller beordrar utgivande av sådana kan bli ersättningskyldiga för därvid uppkommen förlust för staten, oberoende av om de genom normal aktsamhet eller skicklighet kunnat förhindra att förlust uppkommit. För dem som har att fatta andra statliga beslut, även om dessa kan direkt eller indirekt framkalla förlust av statsmedel, föreligger ju icke ett så strängt ansvar. En och samma tjänsteman kan alltså ha olika grader av ansvar för olika tjänsteåtgärder.

I viss mån mildras redogöraransvaret genom redogörarens möjlighet att utfå det anmärkta beloppet av sakägaren. I vissa fall finns dock ingen sakägare, nämligen då icke någon erhållit obehörig förmån genom den anmärkta åtgärden. I allmänhet torde dock sakägaren gottgöra redogöraren för vad han dömts att betala. Utredningen anför följande härom.

Sakägarens betalning sker då vanligen frivilligt, och ofta torde grunden härtill vara antingen att han tror sig vara betalningsskyldig eller att han icke vill försaka redogöraren förlust. Vid allmän domstols prövning av redogörarens regresskrav mot sakägare är domstolen emellertid obunden av utgången i anmärkningsmålet; regresskravet kan ogillas enbart av den anledningen att sakägaren anses ha mottagit det anmärkta beloppet i god tro. Och även om redogöraren skulle vinna bifall till sitt yrkande om ersättning från en sakägare är det ju därför icke säkert att han av denne kan utfå det anmärkta beloppet eller att han tillerkännes full ersättning för rättegångskostnader. Sistnämnda kostnader får han däremot slutligen bära om han skulle förlora regressprocessen.

Den s. k. leutationen verkar enligt utredningens mening till att mildra strängheten i redogöraransvaret i enskilda fall, men leutationsmöjligheten är dock så begränsad att redogöraransvarets innehåll icke på något väsentligt sätt därigenom ändras till god överensstämmelse med nutida uppfattning om rätt och billighet. Att dylik eftergift icke meddelas i sådan omfattning som med hänsyn till rättvisa och billighet gentemot redogöraren vore önskvärd följer också därav, att leutation verkar även till sakägarens förmån, vilket av naturliga skäl gör revisionsmyndigheterna obenägna att lätta redogörarens ansvar genom eftergift av hans ersättningsskyldighet. För övrigt medför den omständigheten, att i flera revisionsmyndigheters instruktioner stadgats förbud mot klagan över leutationsbeslut, att en enhetlig leutationstillämpning icke kan uppnås.

Beträffande Kungl. Maj:ts eftergift av betalningsskyldighet framhålles, att de flesta »nådeansökningar» göres av sakägare och att de oftast rör avlösningsfrågor. Utredningen anför följande.

Ansökningarna avse i flertalet fall beslut av riksräkenskapsverket eller försvarets civilförvaltning. »Nådeinstitutet» anses utgöra en nödvändig del av anmärkningsprocessen, ehuru formellt fallande utanför densamma. Det brukar anföras, att redogöraransvaret mildras genom möjligheten att erhålla »nåd». Häremot framhålles dock av andra, att eftergift av nåd fordrar initiativ från redogörarens eller sakägarens sida och att det ofta kan vara för redogöraren främmande att anhålla om denna särskilda form av »barmhärtighet». Vanligen är det emellertid sakägaren som begär och erhåller »nåd». Bifalles dennes anhållan, lär det i allmänhet bero på hans ekonomiska situation; i någon utsträckning torde även förekomma, att sakägaren lyckas visa att skada icke åsamkats genom den anmärkta åtgärden. Att överhuvud taget sakägarens ansökan om »nåd» upptages till bedömande torde böttna däri, att det egentligen är sakägaren som har att erlægga det anmärkta beloppet, ehuru yrkandet i anmärkningsprocessen riktas mot redogöraren. I processen avgöres ju, huruvida viss åtgärd varit felaktig eller icke, och utgången av denna prövning är därför avgörande för frågan, huruvida krav på återfående av det anmärkta beloppet kan komma att riktas mot sakägaren. Även i de fall då anmärkningen väl förklaras vara lagligen grundad men ersättningsanspråket gentemot redogöraren genom leutation eftergives, medför utgången av anmärkningsprocessen att något krav icke kommer att riktas mot sakägaren. Som ovan framhållits verkar detta inskränkande på tillämpningen av reglerna för leutation. Motsvarande torde gälla vid bedömandet av »nådeansökningar». Ehuru eftergift av »nåd» förutsätter, att försummelse icke anses kunna läggas redogöraren till last, innebär detta

visst icke att denne alltid frias från ersättnings skyldighet då försummelse från hans sida icke förelegat. Stor betydelse tillmätas nämligen även sakägarens skyldighet och möjlighet att betala. Då härtill kommer, att olika statsdepartement kunna tillämpa »nådeinstitutet» på olika sätt, så utgör enligt utredningens mening detta institut icke ett helt tillfredsställande korrektiv till mildring av redogöraransvarets stränghet.

Beträffande redogöraransvaret för felaktig debitering av skatt och tull erinras följande.

I fråga om direkta skatter har ansvaret i praktiken bortfallit, vilket torde bero på möjligheten att i anmärkningsväg rikta yrkande om utfående av det anmärkta beloppet direkt mot sakägaren, i detta fall alltså den skattskyldige. Att inom tullverket ansvaret utformats som ett subsidiärt culpa-ansvar sammanhänger med möjligheten att utfå tull av sakägaren genom laga-kraftgående administrativt beslut. Dessa förhållanden kunna i viss mån åberopas till stöd för åsikten, att icke heller redogörare i allmänhet böra göras ansvariga i andra fall än då sakägaren icke erlägger det anmärkta beloppet och tillika redogöraren förfarit vårdslöst.

Den framförda kritiken av redogöraransvaret leder enligt utredningens mening till att detsamma icke bör bibehållas i sin nuvarande form utan att det bör antingen mildras till närmare överensstämmelse med rätt och billighet eller helt avskaffas; i sistnämnda fall blir redogörare underkastade det ansvar som åvilar tjänstemän i allmänhet. Det erinras om att kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar i ett den 15 december 1958 avgivet betänkande (SOU 1958:43) bl. a. föreslagit, att skadeståndsansvar som någon ådragit sig i tjänsten må jämkas efter vad med hänsyn till felets eller försummelsens lindriga beskaffenhet, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt prövas skäligt. Blir kommitténs förslag upphöjt till lag, kommer skillnaden mellan det allmänna tjänstemannaansvaret och redogöraransvaret att ytterligare accentueras. Desto större anledning föreligger enligt utredningens mening att bringa redogörarens ansvar till närmare överensstämmelse med det normala skadeståndsansvaret.

Frågan på vilket sätt redogöraransvaret bör ändras eller om det bör helt avskaffas sammanhänger emellertid, fortsätter utredningen, även med frågorna om behovet av ett särskilt ansvar för redogörare och om möjligheten att inom anmärkningsprocessens ram åstadkomma en mildring av redogöraransvaret.

För att utröna behovet av redogöraransvar har utredningen gjort undersökningar rörande motsvarande förhållanden i vissa andra stater (Danmark, Finland, Norge, Belgien, Frankrike, Nederländerna, Storbritannien och Förbundsrepubliken Tyskland). Det har visat sig, att ingen av de ifrågavarande staterna tillämpar ett redogöraransvar som är lika strängt som det svenska. Särskilt må framhållas att det i Danmark, Norge och Finland förutsättes vållande från tjänstemans sida för åläggande av skadestånd. I Finland, var-est skadeståndsfrågan prövas av administrativ domstol, förekommer räkenskapsanmärkning numera mycket sällan. I såväl Danmark som Norge har redogörare endast samma ansvar som statstjänstemän i allmänhet, och

ehuru ersättningskyldigheten kan bedömas i administrativ ordning, vinner dylikt bedömande icke rättskraft; härför erfordras att skadestandsfrågan prövas av allmän domstol.

Utredningen har funnit, att vad redogöraren ådömts ersätta i stor utsträckning uppgår till ur statens synpunkt skäligen små belopp. En av utredningen företagen undersökning beträffande budgetåren 1946/47, 1949/50 och 1952/53 utvisar att mer än tre fjärdedelar av de framställda anmärkningarna avsett belopp om högst 100 kronor.

Revisionsmyndigheterna har tillfrågats om redogöraransvaret har någon avsevärd betydelse för iakttagande av korrekthet i medelsförvaltningen. Fler-talet revisionsmyndigheter var av den meningen att det allmänna tjänsteansvaret skulle innebära tillräcklig garanti för iakttagande av tillbörlig omsorg och noggrannhet i redogörarnas tjänsteutövning. Endast domänstyrelsen hävdade att redogöraransvaret var av stor betydelse för medelsförvaltningen.

Utredningen erinrar om att inom riksdagens verk något redogöraransvar icke förekommer. Utredningen anför i anslutning härtill följande.

På förfrågan har från riksgäldskontorets sida förklarats, att avsaknaden av ett sådant ansvar icke inneburit någon olägenhet, medan från riksbankens sida gjorts gällande, att ett statligt redogöraransvar, tillämpat i riksbanken, skulle föranleda en så överdriven försiktighet hos tjänstemännen att ärendenas handläggning fördröjdes, varigenom ökat antal tjänstemän erfordrades, att därjämte krav från redogörarnas sida på mera omfattande kontrollåtgärder sannolikt ej skulle kunna avvisas, ledande till ytterligare ökat personalbehov, samt att banken utan tvekan skulle i längden åsamkas ökade utgifter genom redogöraransvaret.

En av utredningen företagen undersökning visar även att ett ansvar liknande redogöraransvaret varken förekommer eller anses erforderligt för den kommunala medelsförvaltningen eller för vissa större enskilda företag.

Utredningen har kommit till den uppfattningen, att redogöraransvaret bör helt avskaffas. Detta skulle innebära att de tjänstemän som nu är underkastade redogöraransvar i stället blir i ansvarighetshänseende likställda med övriga statstjänstemän. Utredningen tillägger följande.

Förklaringen till att redogöraransvaret icke redan avskaffats torde till väsentlig del få sökas i dess nära samband med anmärkningsprocessen eller, närmare bestämt, med rättskraften hos utslagen i anmärkningsmål. Statens ekonomiska förvaltning är synnerligen omfattande och vittförgrenad. Både vid utövatet och vid kontrollen av densamma möta ofta svåra och betydelsefulla frågor till besvarande. Vid meningsskiljaktighet härutinnan mellan det verkställande och det reviderande statsorganet bör frågan kunna besvaras på ett auktoritativt och för framtiden vägledande sätt. Detta är också numera enligt utredningens mening anmärkningsprocessens värdefullaste funktion, vilken den för övrigt fyller förträffligt och som därför såvitt möjligt bör i någon form bibehållas. Från anmärkningsprocessen utmönstras genom leuterationsreglerna rena bagatellärenden utan principiell betydelse, och varje annat utslag i anmärkningsmål ger svar på frågan om den anmärkta åtgärden eller underlåtenheten varit fullt riktig. Detta sker dock i den formen att, om frågan anses böra besvaras nekande, redogöraren

nåstan undantagslöst förklaras betalningsskyldig gentemot staten med visst belopp. Att så sker, och att utslaget — om det icke överklagas eller om det givits i sista instans — vinner s. k. materiell rättskraft, just däri tar redogöraransvaret sig uttryck. En förvandling av detta ansvar till ett vanligt ekonomiskt tjänsteansvar måste därför ske genom att man antingen helt slopar anmärkningsprocessen eller på något sätt ändrar densamma.

Anmärkningsprocessens nuvarande utformning

Den granskning som utövas av de kamerala revisionsmyndigheterna avser i betydande omfattning förhållanden, som visserligen kan vara av stor ekonomisk räckvidd men som likväl icke medför förluster för det allmänna som kan fixeras till beloppet. Hit hör bl. a. frågor om bokföringens anordnande, medelsredovisningens rationalisering, uppbördens och indrivningens effektivitet, anslagsredovisning m. m. Frågor av dessa slag ligger utanför anmärkningsprocessen.

Anmärkningsförfarandet berör frågor där faktisk förlust uppkommit och anmärkningen innefattar ett påstående att felaktighet förelegat och ett yrkande att den förlust som genom felaktigheten åsamkats det allmänna skall ersättas. Revisor kan dock under vissa förutsättningar underlåta att framställa anmärkning, exempelvis där det anses uppenbart att revisionsmyndigheten skulle eftergiva ersättningsanspråket. Till ledning för revisors bedömning av dylika fall har vissa revisionsmyndigheter utfärdat anvisningar om lägsta belopp som anmärkning bör avse. Hos andra revisionsmyndigheter tillämpas i detta hänseende vissa på praxis grundade normer.

Även i fråga om felaktigheter, som i princip bör föranleda anmärkning, undvikes i regel till att börja med formell anmärkning med ersättningsyrkande. Underhandspåpekanden, muntliga eller skriftliga förfrågningar eller promemorior leder ofta till att den påstådda förlusten ersättes. Som allmän regel torde gälla, att anmärkning framställes endast om ersättningskyldighet bestrides eller då betalning icke erlägges inom rimlig tid. Dock torde förekomma, att anmärkning framställes för att få en principfråga auktoritativt bedömd. Stundom begär redogöraren beslut över en anmärkning, ehuru han medgiver dess riktighet. Skälet härtill torde oftast vara, att redogöraren anser sig med större kraft kunna hävda sitt regressanspråk mot sakägaren, därest han själv förpliktats utgiva ersättning. — Beträffande anmärkningar som avser skatt och tull gäller dock ett mera formbundet förfarande. Betalningsyrkandet riktas nämligen, såsom tidigare nämnts, i dessa fall inte mot redogöraren utan mot den s. k. sakägaren.

Författningsbestämmelserna om anmärkningsprocessen är knapphändiga och kompletteras av regler som utbildats i praxis. För utrönande av processens utformning är man i hög grad hänvisad till studiet av rättsfall. De sakkunniga har företagit en undersökning av vad som för närvarande gäller i dessa hänseenden och lämnar en redogörelse för förfarandet, då en anmärkning föreligger (betänkandet s. 55—62). Av denna redogörelse framgår i huvudsak följande.

Anmärkningsprocessen är skriftlig. I en skriftligen avfattad anmärkning uppgives, att vid granskning av vissa räkenskaper iakttagits att en utanordning skett med för stort belopp. Grunden för detta påstående angives. Anmärkningen avser oftast felaktig utbetalning av avlöning men kan eljest grundas på vilken som helst omständighet, som anses ha medfört förlust för det allmänna. Den påstådda förlusten måste preciseras. Anmärkningen skall innehålla yrkande, att en namngiven tjänsteman (redogörare), eventuellt flera solidariskt, måtte förpliktas utgiva vad som obehörigen frånhänts det allmänna. Vem som har redogöraransvar för en anmärkt åtgärd kan också göras till föremål för tvist. I anmärkningen kan ersättningsyrkandet alternativt riktas mot flera tjänstemän.

Statens talan föres i anmärkningsmål av en tjänsteman hos revisionsmyndigheten, vanligen en revisor. Dennes behörighet att föra talan är helt beroende av hans tjänsteställning eller meddelat förordnande och upphör således i och med att han lämnar tjänsten eller att förordnandet utgår.

Den som påstås ha genom den anmärkta åtgärden vunnit en obehörig förmån (sakägaren) äger i första instans framföra sina synpunkter samt kan föra talan mot utslag i anmärkningsmål. Sakägaren är dock icke från början part i egentlig mening (utom i skatte- och tullanmärkningsmål), vilket framgår därav att yrkande som riktas direkt mot honom icke upptages till prövning. En annan sak är givetvis, att han på yrkande från statens sida kan av allmän domstol åläggas återbära vad han för mycket bekommit. Grunden till att sakägaren på sätt angivits kan inträda i anmärkningsprocessen torde icke kunna sökas annorstädes än i praxis, ehuru vissa jämförelser låter sig göra mellan sakägarens situation och mellankommande parts ställning i civilmål. Sakägaren drabbas emellertid icke av rättskraften i ett anmärkningsutslag. Han kan inför allmän domstol med framgång bestrida utslaget riktighet. Att sakägarens synpunkter kan framföras i anmärkningsmålet är emellertid en rationell anordning, särskilt med hänsyn till att de flesta anmärkningsmål rör avlöningsfrågor, vilka sakägaren kan såsom avlöningsmål hänskjuta till administrativ prövning. Många anmärkningsmål gäller frågor, som icke rör tredje mans rätt, såsom anslagsöverskridanden samt obehöriga inköp eller försäljningar; i dylika fall har oftast ingen åtnjutit någon obehörig förmån, och ett eventuellt yrkande av den som mottagit det anmärkta beloppet bör då icke upptagas till prövning.

En förutsättning för att framställd anmärkning må delgivas vederbörande redogörare och eventuellt även sakägare för förklaring är hos riksräkenskapsverket, försvarets civilförvaltning och arbetsmarknadsstyrelsen, att delgivningen medgives av en revisorn överordnad tjänsteman (vederbörande byrådirektör eller förste revisor). För riksräkenskapsverket och arbetsmarknadsstyrelsen gäller, att därest den överordnade tjänstemannen finner att delgivning icke bör äga rum, är han skyldig föredraga ärendet i den ordning som är stadgad för anmärkningsmål. I praxis sker dock detta endast om revisorn så påfordrar; hos försvarets civilförvaltning har detta också kommit till uttryck i instruktionen. Revisionsmyndigheten skall alltså i dylika fall pröva, huruvida delgivning av anmärkningen skall äga rum eller icke. Vägrar myndigheten delgivning, kan detta grundas på antingen att saken anses böra förfalla (leutereras), att den fråga, som anmärkningen rör, icke tillkommer myndigheten att pröva eller att anmärkningen är ogrundad. Beträffande övriga revisionsmyndigheter saknas bestämmelse om möjlighet att vägra av revisor påfordrad delgivning; oftast är emellertid stadgat, att anmärkningar skall granskas av en revisorn överordnad tjänsteman innan de utställs till delgivning.

Delgivning av anmärkningen med redogöraren är en förutsättning för att det i anmärkningen framställda yrkandet skall kunna bifallas. Om redogöraren avlider innan anmärkningen delgivits honom, kan ersättningssskyldighet icke ådömas hans dödsbodelägare. Avlider emellertid redogöraren först sedan anmärkningen delgivits honom, är dödsfallet utan betydelse för målets fortgång. Gillas anmärkningen, utgör ersättningsbeloppet en dödsboets skuld. Anmärkningen delgives vanligen icke sakägaren på annat sätt än genom underrättelse från redogöraren efter dennes gottfinnande.

I samband med delgivningen anmodas redogöraren att inkomma med förklaring över anmärkningen. Sedan redogöraren inkommit med förklaring och eventuellt också sakägaren yttrat sig, brukar revisorn bemöta förklaringen med påminnelser. Någon gång äger ytterligare skriftväxling rum. Det ankommer på revisorn eller dennes närmaste överordnade att bedöma när målet är tillräckligt utrett för att kunna hänskjutas till revisionsmyndighetens prövning.

Skatteanmärkningar riktas numera direkt mot den skattskyldige och innehåller yrkande att den skattskyldige måtte förpliktas utgiva det anmärkta beloppet. Förfarandet grundas på praxis. Skälet till denna anordning torde vara att den skattskyldige, därest krav framställles inom viss tid, jämlikt 70 § uppbördsförordningen är ansvarig för skatt som debiterats honom med för lågt belopp. Detta gäller för alla pålagor, som avses i uppbördsförordningen, och därjämte för exempelvis nöjesskatt, för vilken uppbördsförordningen i vissa delar är tillämplig. Ytterligare skäl för nämnda förfarande torde vara, att redogörare för debitering av skatt är fria från redogöraransvar därest de i anledning av skatteanmärkning hos den skattskyldige framställt sådant krav å det anmärkta beloppet som avses i kungörelsen den 17 december 1920 (nr 840) angående anställande av reservationskrav. Redogöraransvaret på detta skatteområde har härigenom kommit att sakna betydelse. Numera sker delgivning med den skattskyldige genom länsstyrelsens försorg; endast sällan blir anmärkningen delgiven redogöraren.

Särskilda föreskrifter om delgivning m. m. har meddelats i förordningen den 24 maj 1928 (nr 124) angående förfarandet i vissa fall vid oriktig avgiftsberäkning hos tullverket (Ora). Anmärkning rörande dylik avgiftsberäkning riktas mot varuhavaren, som delgives anmärkningen. Även redogöraren får del av densamma, men han kan dömas ersättningssskyldig endast om det anmärkta beloppet icke kan utfås av varuhavaren och redogöraren gjort sig skyldig till vårdslöshet, försummelse, oförstånd eller oskicklighet i tjänsten. Författningsenligt kan tullanmärkningar framställas även hos riksräkenskapsverket, men i praktiken lär det sällan förekomma.

Enligt en kungörelse den 12 december 1924, nr 529, skall anmärkning i regel vara avlämnad till myndigheten inom tre år från den dag räkenskapen inkommit till myndigheten. För skatte- och tullanmärkningar gäller dock särskilda tidsfrister.

Anses felaktighet vara att hänföra till straffbart tjänstefel åläggas i praxis icke skadestånd i anmärkningsprocess. Frågan om skadestånd på grund av redogöraransvaret hänskjutes då i stället till allmän åklagare för bedömande och ev. skadeståndsyrkande framställles då i brottmålet, därest åtal äger rum.

De flesta revisionsmyndigheterna har, som tidigare nämnts, mer eller mindre långt gående rätt att låta anmärkningsärende förfalla eller att eftergiva ersättningsanspråk, grundat på gillad anmärkning. Leuterationsrätten är i princip densamma för försvarets civilförvaltning, arbetsmarknadsstyrel-

sen, medicinalstyrelsen, generaltullstyrelsen, riksräkenskapsverket och lantbruksstyrelsen. Förutsättningen för att dessa revisionsmyndigheter skall kunna låta anmärkningsärende förfalla utan saklig prövning är, att anmärkningen rör sig om belopp av ringa storlek eller att ärendets fortsatta handläggning anses vålla mera arbete och kostnad än som motsvarar det anmärkta beloppet. Emellertid skall vid tillämpningen av denna bestämmelse hänsyn tagas till föreliggande omständigheter, såsom om beloppet representerar en tid efter annan återkommande utgift, om i en och samma räkenskap förekommer mer än en dylik utgift eller om principiella skäl till anmärkning anses föreligga. Denna leuterationsgrund torde oftast tillämpas redan under granskningsarbetets bedrivande, i det revisor underlåter att framställa anmärkning som rör ett ringa belopp — därvid beloppsgränsen vanligen är av revisionsmyndigheten fixerad — såvida icke särskilda skäl att framställa anmärkning anses föreligga. Det andra slaget av leutation, som kan utövas av nu ifrågakvarande myndigheter, avser eftergift av ett redan provat och gillat ersättningsanspråk. Om nämligen anmärkning prövas vara lagligen grundad men den anmärkta åtgärden finnes ha varit ur det allmännas synpunkt gagnelig eller skälig eller om eljest särskilda skäl föreligger, må ersättningsanspråket eftergivnas även i andra fall än de vari ärendet må förfalla. För generalpoststyrelsen, telestyrelsen, järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen och domänstyrelsen gäller, att vederbörande styrelse vid prövning av anmärkning har att bedöma anmärkt utbetalning eller förvaltningsåtgärd med hänsyn i främsta rummet till dess lämplighet. Myndigheten kan, då utbetalning eller förvaltningsåtgärd befinnes vara författningsstridig, med hänsyn till särskilda omständigheter nedsätta eller eftergiva i anledning av anmärkningen föreliggande ersättningsskyldighet.

Klagan över revisionsmyndighets beslut i anmärkningsmål föres hos kammarrätten, dock att i anmärkningsmål avseende oriktig avgiftsberäkning hos tullverket klagan föres hos Kungl. Maj:t. Statens talan utföres därvid av vederbörande revisionstjänsteman. Besvär rätt tillkommer givetvis även redogöraren samt jämväl sakägaren. Beträffande försvarets civilförvaltning, arbetsmarknadsstyrelsen, medicinalstyrelsen, generaltullstyrelsen och riksräkenskapsverket gäller, att besvär icke må anföras över myndighetens leuterationsbeslut.

Kammarrätten äger vid prövning av besvärsmål föranstalta om muntlig förhandling; i anmärkningsmål torde dock muntlig handläggning icke ha förekommit under de senaste decennierna. Vidare äger kammarrätten leutera anmärkning, som framställts mot något statens affärsdrivande verks räkenskaper eller förvaltning, om den anmärkta åtgärden finnes ha varit ur det allmännas synpunkt gagnelig eller skälig eller om eljest synnerliga skäl därtill föreligger. Bestämmelsen har tillämpats endast i mycket ringa utsträckning.

Enligt kungörelsen den 12 december 1924 (nr 528) med föreskrifter angående fullföljd av talan i vissa besvär- och anmärkningsmål m. m. är kammarrätten sista instans i anmärkningsmål som rör avlöningsförmåner i vidaste bemärkelse. I övriga anmärkningsmål anföras besvär över kammarrättens utslag hos regeringsrätten.

Utslag i anmärkningsmål äger rättskraft mot redogöraren resp. (i fråga om skatte- och tullanmärkningar) den skattskyldige och varuhavaren. Redogörarens eventuella regressrätt regleras däremot inte av utslaget i anmärkningsmålet, enär frågan, huruvida sakägaren är skyldig att ersätta redogöraren vad denne i utslaget förpliktats återbetala, kan prövas endast av allmän domstol. Åtgärd, som prövats i anmärkningsmål, har ansetts icke kunna omprövas anmärkningsvägen ens på ny grund.

Tidigare framförd kritik mot anmärkningsprocessen

Riksdagens år 1940 samlade revisorer upptog det statliga revisionsväsendet till behandling. Anmärkningsprocessen kritiserades därvid ur skilda synpunkter. Bl. a. framhölls följande.

Anmärkningsprocessen i dess hävdvunna former innebär uppenbarligen fördelar i form av garantier för grundlig utredning och en noggrann prövning av det enskilda fallet. Men nackdelarna av densamma tråda starkt i dagen vid en granskning av revisionsväsendet ur synpunkten av det önskvärda i att granskningsförfarandet verkställes och leder till resultat så snabbt som möjligt. Det är att märka, att det med gällande ordning för anmärkningsprocessen — uppbyggd som den är efter i huvudsak samma schema som det allmänna domstolsförfarandet — uppkommer ett ovisshetstillstånd under tiden från det en anmärkning utställts intill dess det slutliga avgörandet kommer genom ett utslag av den högsta instansen. Detta kan ofta dröja högst avsevärd tid. Enligt vad revisorerna inhämtat är det sålunda ej ovanligt, att flera år förgå från det en anmärkning framställs till dess målet blivit slutligen avdömt. Då det här stundom gäller frågor av stor principiell räckvidd, kommer den granskande myndighetens verksamhet härigenom med nödvändighet att till en del bliva bunden. För redogörare, som under tiden hava att upprepade gånger, ofta månadsvis, fatta beslut av samma art som det påtalade, uppkommer ett betänkligt osäkerhetstillstånd. Med hänsyn till vad förut nämnts om regressrätten drabbar detta givetvis även dem, till vilka utbetalningar ske.

Såsom nyss framhållits kan den prövning, som sker i anmärkningsprocessens tungrodda former, vara motiverad ur synpunkten av att garantier vinnas för noggrann utredning och grundlig prövning i fall, då utgångsläget är att bedöma väsentligen ur principiella synpunkter. Ett förhållande, som revisorerna hava uppmärksammat, är emellertid att, sedan genom ett utslag av principiell räckvidd hållpunkterna för viss frågas bedömande hava fastslagits, konsekvenserna härav ej utnyttjas på ett mera rationellt och tidsbesparande sätt än som för närvarande sker. Förhållandet synes snarast vara det, att sedan en anmärkning av principiell innebörd framställts och klarhet i det ifrågavarande spörsmålet vunnits genom tillgripande av den för anmärkningsprocessen fastslagna gången, rättelse i alla de konkreta fall, som genom det principavgörande utslaget i fråga så att säga automatiskt avgjorts, ej ernås med mindre i varje enskilt fall utställs en särskild anmärkning. En undersökning av beskaffenheten av de revisionsanmärkningarna, som under de senaste åren hava utställts av riksräkenskapsverkets revision, har stärkt revisorernas uppfattning att det formella anmärkningsförfarandet numerärt sett i övervägande grad tillämpas i fall, då den till grund för anmärkningens oomtvistlighet liggande principfrågan redan blivit löst. Detta torde sammanhånga med, att med nuvarande ordning skyldighet att återbetala ett anmärkt belopp ej föreligger med mindre ett lagakraftvunnet utslag finnes. Ett tillgripande av det omständliga skriftliga anmärkningsförfarandet i dessa fall synes revisorerna vara mindre rationellt. Ett frigörande av arbetskraft för angripande av nya, olösta spörsmål skulle med största sannolikhet kunna ernås, om samtliga så att säga sekundära anmärkningsanledningar kunde behandlas i betydligt enklare former än för närvarande. Det synes härvidlag ligga nära till hands att tillvarataga möjligheten av att genom utsändande av cirkulär eller dylikt fästa uppmärksamheten på att ett visst principspörsmål blivit löst och anmoda vederbörande förvaltningsmyndigheter att med beaktande av detta förhållande själva föranstalta om att erforderlig rättelse vidtages i samtliga av det principiella avgörandet

påverkade fall. Kontrollen över att så verkligen sker borde sedan kunna överantvaras åt mindre kvalificerade arbetskrafter.

Som av det föregående framgått är det revisorernas uppfattning, att det nu tillämpade anmärkningsförfarandet i ett förhållandevis mycket stort antal fall borde kunna inbesparas och ersättas med ett mindre omständligt förfarande.

Statsrevisorerna konstaterade att enligt gällande instruktioner den rent kamerala granskningen, d. v. s. granskningen av att samtliga utanordningar skett i behörig ordning och med iakttagande av gällande författningsföreskrifter, framstod som den för revisionen väsentliga uppgiften. Anmärkningsförfarandet i gängse former dominerade revisionsverksamheten och någon granskning ur mera allmänna ekonomiska synpunkter torde inte förekomma. Utgiftsgranskningen spelade en helt dominerande roll jämfört med kontrollen över statsverkets inkomster.

1941 års riksdag uttalade (rskr. 1941: 405) i anledning härav bl. a. att den nu tillämpade anmärkningsprocessen uppenbarligen var omständlig och tidsödande. Frågan var av sådan allmän betydelse, att den borde göras till föremål för utredning.

I sin berättelse till 1947 års riksdag framhöll statsrevisorerna ånyo angelägenheten av att frågorna om redogöraransvaret och anmärkningsprocessen bringades till en lösning. I sammanhanget borde även andra med revisionsverksamheten sammanhängande spörsmål upptagas till granskning. Statsutskottet (utl. nr 128) fann den omständigheten, att vissa särskilt aktuella organisationsfrågor blivit föremål för speciella utredningar, icke böra utgöra hinder för att frågan om en samordning av de olika revisionsorganens arbete snarast löstes. Spörsmålen om anmärkningsprocessen, redogöraransvaret samt formerna för avskrivning av statens fordringar borde i samband därmed upptagas till behandling. Riksdagen (rskr 1947: 329) hemställde hos Kungl. Maj:t i enlighet med utskottets utlåtande.

Utredningens ställningstagande rörande anmärkningsprocessen

Om redogöraransvaret på sätt utredningen förordat avskaffas uppkommer fråga huruvida den administrativa anmärkningsprocessen likväl bör, eventuellt i förändrad form, bibehållas samt, därest så anses vara fallet, om redogörarens skadeståndsskyldighet fortfarande skall prövas i sådan process.

De sakkunniga erinrar om anmärkningsprocessens värde ur prejudikatsynpunkt och som medel att erhålla auktoritativa uttalanden rörande framställda revisionsanmärkningars berättigande. Denna betydelse berörs icke av frågan om redogörarens ansvar bedömes i processen eller ej. Enbart behovet av en enhetlig praxis torde därför, menar de sakkunniga, motivera fullföljdsrätt mot revisionsmyndighets beslut över framställd anmärkning. Vidare framhålles, att anmärkningsmålen i övervägande antalet fall rör sådana avlöningsfrågor som i form av avlöningsmål kan fullföljas till kamarrätten och att det synes önskvärt att samma sista instans kan pröva så-

dana anmärkningsmål och avlöningsmål i vilka rättsfrågan är identisk. Ej endast för sakägaren utan även för det allmänna måste det vara värdefullt att kunna få ett uttalande av högre instans om det berättigade i anmärkningen innan slutlig ställning toges till frågan om gottgörelse i anledning av det påstådda felet.

Såsom ytterligare skäl för bibehållande av en anmärkningsprocess nämnes i betänkandet, att redogöraren kan ha intresse av att revisionsmyndighets beslut över anmärkningen omprövas. Anmärkningen riktas ju mot en av redogöraren vidtagen åtgärd, som måhända enligt dennes uppfattning är riktig. Bibehålles icke anmärkningsprocessen i någon form, skulle i de flesta fall -- nämligen då skadeståndskrav icke riktades mot redogöraren -- möjlighet helt betagas honom att få revisionsmyndighetens beslut i anmärkningsärendet omprövat.

I frågan huruvida redogörarens skadeståndsskyldighet fortfarande skall prövas i anmärkningsprocess framhålles av utredningen följande. Sannolikt kommer även efter redogörarens avskaffande sakägare, om sådan finnes, vanligen att erlægga det anmärkta beloppet. Utredning om skada och försummelse blir därför i flertalet anmärkningsärenden onödig. Redogörarens ansvar bör därför icke behöva prövas, förrän sakfrågan i anmärkningen avgjorts och det därjämte konstaterats att det anmärkta beloppet inte erlägges av sakägaren. -- Ur redogörarens synpunkt skulle det dock vara fördelaktigt, om hans ersättningsskyldighet finge prövas i administrativ process, som är billigare än den allmänna domstolsprocessen. Utredningen anför i anslutning härtill följande.

Framhållas må dock, att redogörarens berättigade intressen icke kunna anses åsidosatta, om han beträffande skadeståndsskyldighet gentemot staten även processuellt sett kommer i samma läge som andra statstjänstemän, samt att vid en administrativ prövning av redogörarens ersättningsskyldighet revisionsmyndigheterna och de administrativa domstolarna finge bedöma skadestandsfrågor, vilket torde vara främmande för deras verksamhet i övrigt. Meningen vore ju i så fall, att dessa administrativa organ skulle tillämpa samma regler och praxis som de allmänna domstolarna. Frågan, vilken rättskraft som skulle tilläggas deras beslut, synes dessutom svårlöst. Det låge väl närmast till hands att låta besluten vinna materiell rättskraft, såsom för närvarande är fallet med beslut i anmärkningsmål. I så fall kunde dock befaras att beträffande redogörarens skadeståndsskyldighet utbildades en särskild praxis vid sidan av de allmänna domstolarnas. Vidare skulle redogörare genom rättskraften hos dylika beslut betagas möjligheten att få skadestandsfrågan bedömd av allmän domstol. De komme således alljämt att intaga en särställning i förhållande till andra tjänstemän. Om ett administrativt beslut beträffande redogörarens skadeståndsskyldighet kunde omprövas av allmän domstol, skulle detta å andra sidan kunna medföra en ofta förekommande dubbelprövning. Det kan nämligen knappast förväntas att sådana beslut skulle godtagas av vederbörande i samma utsträckning som fallet är med t. ex. beslut i administrativa avlöningsmål, vilka beslut icke heller vinna materiell rättskraft. En dylik administrativ prövning skulle därför antagligen komma att ganska ofta te sig som en onödig omgång. Det vore därjämte föga tilltalande, om en administrativ domstols lagakraftvunna åläggande av betalningsskyldighet icke skulle utgöra

ett slutligt avgörande av den prövade tvisten. Och även om redogöraren godtoge åläggandet, skulle detta dock icke kunna läggas till grund för exekution.

Enligt utredningens mening bör anmärkningsprocessen bibehållas även efter redogöraransvarets avskaffande men utformas på sådant sätt, att den endast kommer att avse frågan huruvida den anmärkta åtgärden varit felaktig eller icke. Vad angår anmärkning mot för låg beräkning av skatt eller tull bör dylik anmärkning dock även framgent innehålla yrkande om åläggande för sakägaren att utgiva det anmärkta beloppet, enär beslut häröver vinner materiell rättskraft och allmän domstol icke är behörig att pröva sakfrågan i dylik anmärkning.

Sedan det i andra anmärkningsmål än sådana som gäller skatt eller tull blivit slutgiltigt fastställt, att den anmärkta åtgärden varit felaktig, synes det, fortsätter utredningen, lämpligen böra ankomma på revisionsmyndigheten att bedöma huruvida krav i anledning av felet bör riktas mot sakägaren, redogöraren eller annan. Framställes sådant krav och bestrides det samma eller föranleder det eljest icke betalning, kan frågan om betalningsskyldigheten av revisionsmyndigheten hänskjutas till allmän domstols prövning.

Beträffande fall, då en framställd revisionsanmärkning avser en åtgärd eller underlåtenhet som skäligen kan antagas ha utgjort ett enligt allmän lag straffbart tjänstefel, framhåller utredningen att sådana fall alltjämt bör behandlas som hittills, d. v. s. tjänstemannen bör åtalas vid allmän domstol i samband varmed skadeståndstalan bör väckas mot honom.

Utredningens författningsförslag

Frånsett tulltjänstemans ansvar har redogöraransvaret icke reglerats genom lagstiftning. Ordet »redogörare» förekommer visserligen i några författningar, såsom kungörelserna den 17 dec. 1920 angående anställande av reservationskrav och den 12 dec. 1924 angående tid för framställande av anmärkningar vid uppbördsmäns och redogörares räkenskaper m. m. samt vissa instruktioner och reglementen. Men därmed har icke redogöraransvaret såsom sådant grundats; snarare förutsätter dessa bestämmelser redogöraransvarets existens. Det allmänna redogöraransvaret kan således, uttalar utredningen, avskaffas genom att möjligheten att ålägga redogörare ersättningskyldighet i samband med prövning av revisionsanmärkning uteslutes. Fråga om sådant åläggande bör då icke vidare prövas i administrativ ordning utan bör i stället avgöras av allmän domstol.

Beträffande redogöraransvaret inom tullverket anföres bl. a. följande.

Det särskilda redogöraransvaret inom tullverket är utformat som ett skadeståndsansvar grundat på vårdslöshet, försummelse, oförstånd eller oskicklighet i tjänsten och överensstämmer således härutinnan redan nu med det ansvar som enligt utredningens mening framledes bör åvila redogörare. Något behov av att, till mildrande av detta särskilda ansvar, inbegripa det samma i utredningens förslag föreligger alltså inte. Väl kunde det för enhetlighetens skull vara av visst värde om så likväl skedde, men ur andra

synpunkter visar sig detta medföra svårigheter och olägenheter. — — — Då till det nyss sagda kommer att det särskilda redogöraransvaret inom tullverket samt den ordning i vilken det skall utkrävas redan utförligt och tillfredsställande reglerats i Ora och KK den 22 juni 1928 (nr 205) med tillämpningsföreskrifter till Ora, har utredningen stannat för att icke inbegripa detta ansvar i sitt förslag.

I fråga om utgångspunkterna vid utarbetandet av författningsförslag på området anför utredningen följande.

Vid utarbetandet av sitt författningsförslag har utredningen utgått från de bestämmelser angående anmärkningsprocessen, vilka återfinnas i revisionsmyndigheternas instruktioner, ävensom tagit ställning till sådana regler för processen som utformats i praxis. Målet har varit att skapa en författning angående anmärkningsförfarandet, vilken skall kunna tillämpas av samtliga revisionsmyndigheter. Till följd härav ha, på något undantag när, i förslaget icke medtagits sådana bestämmelser som gälla för detta förfarande endast hos några revisionsmyndigheter och som icke ansetts böra utsträckas till att generellt gälla för den statliga revisionsverksamheten. Hit höra bestämmelser om böter och viten för försummelse i fråga om avlämnande av räkenskaper eller infordrade upplysningar, av vilka bestämmelser behovet icke är detsamma hos alla revisionsmyndigheter, samt om revisionsarbetets praktiska utformning, vilken givetvis bör anpassas till revisionsmyndighetens organisation och arten av dess granskningsmaterial. Bestämmelser ha däremot föreslagits som, när de äro av principiell innebörd, böra vara lika för alla revisionsmyndigheter. Även om utredningens förslag blir gällande komma alltså vissa detaljer i revisionsarbetet att fortfarande bli olika för olika myndigheter; därest innehållet i en revisionsmyndighets instruktion avviker från någon föreslagen bestämmelse, bör givetvis instruktionen härutinnan ändras, om förslaget blir antaget.

Författningsförslaget reglerar dels anmärkningsförfarandet och dels förfarandet för utbekommande av belopp beträffande vilket anmärkning godkänts genom lagakraftvunnet beslut i anmärkningsmål. Däremot berör förslaget icke avskrivning av sådan statens fordran som uppkommit till följd av felaktighet vid debitering eller medelsförvaltning.

Utredningen anser en utvidgning av möjligheterna till anmärkningar beträffande felaktighet, som missgynnats sakägare, vara önskvärd. För närvarande finnes författningens skyldighet för revisor att framställa sådan anmärkning blott i tullfrågor. I skattehänseende kompletteras anmärkningsförfarandet i detta hänseende med en bestämmelse i uppborðsförordningen som ålägger länsstyrelse att efter underrättelse från riksräkenskapsverket återbetala för mycket erlagd skatt. Hos vissa affärsdrivande verk föranleder vidare iakttagelse av felaktighet, som drabbat sakägare, regelmässigt åtgärd för rättelse. Utredningen tillägger följande.

Att revisors rätt att agera till förmån för sakägare nu är begränsad till skatte- och tullområdena torde äga visst samband med att förvaltningsbeslut på dessa områden vinna materiell rättskraft. Beträffande däremot t. ex. anmärkning rörande löneutbetalning förhåller det sig tvärtom så, att sakägaren icke drabbas av någon som helst rättskraft av beslut häröver. Såväl i administrativ ordning som inför allmän domstol kan sakägarens yrkande att tillerkännas det belopp, som enligt beslut över anmärkningen

icke borde ha utgått, upptagas till saklig prövning. Det föreslagna förfarandet innebär emellertid att ändamålet med revisionsverksamheten i viss mån förändras. Under tidigare skeden har huvudvikten i verksamheten lagts på rättelser i efterhand, varvid intresset att återbekomma felaktiga utbetalningar stått i förgrunden. Revisionsarbetets fiskaliska karaktär tog sig i rättspraxis uttryck bl. a. däri, att revisor icke kunde anföra besvär i anmärkningsmål till sakägares fördel. På senare tid har revisionsmyndigheternas uppgift att förebygga fel utvidgats och starkare betonats. Utredningens förslag innebär såtillvida ett ytterligare steg i denna riktning, att anmärkningsprocessens bibehållande motiverats med bl. a. önskvärddeten av ledande prejudikat. Denna synpunkt torde tala för att anmärkning skall kunna framställas till sakägarens fördel även beträffande annat än skatt och tull. Till stöd härför kan också åberopas, att sakägare på skatte- och tullområdena icke böra intaga annan ställning mot det allmänna än övriga sakägare.

Utredningen föreslår därför, att revisors rätt att framställa anmärkning utvidgas till att även avse felaktighet, som åsamkat sakägare förlust. Därmed följer även rätt för revisor att föra sådan talan hos högre instans.

Anledning att i den nya anmärkningsprocessen pröva vem som skall anses vara redogörare eller eljest ersättningsskyldig saknas enligt utredningen. Emellertid finns även i det föreslagna förfarandet behov av att någon uppträder för att såsom part taga ställning till revisorns i anmärkningen framförda påståenden. Myndighet eller annan, mot vars räkenskaper anmärkningen riktas, samt den tjänsteman som vidtagit den anmärkta åtgärden och som därför har ett berättigat intresse av att få försvara densamma bör enligt utredningens mening få komma till tals i processen. Detsamma bör gälla beträffande sakägaren, när målet rör honom såtillvida att antingen krav på det anmärkta beloppets utfående kan komma att riktas mot honom eller förlust kan komma att åsamkas genom den anmärkta åtgärden.

Rörande revisors möjlighet att återkalla anmärkning anför utredningen följande.

Revisor kan för närvarande förfoga över tvisten i anmärkningsmål på så sätt, att högre instansmyndighet är förhindrad att i sak pröva revisionsmyndighets beslut att gilla framställd anmärkning, därest revisorn medger av kronans motpart besvärsvägen framställt yrkande om ogillande av anmärkningen. Ett dylikt medgivande har alltså samma verkan som ett återkallande av anmärkningen. Enligt utredningens mening finns icke skäl att i anmärkningsförfarandet tillerkänna revisor större förfoganderätt över processföremålet än vad t. ex. taxeringsintendent har i taxeringsprocessen. Sedan revisionsmyndighet prövat anmärkning bör revisorn alltså icke kunna återkalla denna.

I motsats till vad som för närvarande gäller bör enligt utredningens mening anmärkning få riktas mot samma åtgärd mer än en gång, om ny grund kan åberopas. Eljest skulle revisor för att vara säker på att en anmärkt felaktighet skall kunna rättas vara nödsakad att åberopa alternativa grunder till stöd för sin talan, vilket kan verka betungande på revisionsarbetet.

I författningsförslaget har intagits en bestämmelse om rätt för myndighet att låta anmärkning förfalla, om anmärkningen rör sig om belopp av ringa storlek eller ärendets fortsatta handläggning skulle vålla mer arbete och kostnad än vad som motsvarar det belopp varom fråga är. Leuteration medges för närvarande även i vissa fall om anmärkningen visserligen är lagligen grundad men den anmärkta åtgärden finnes ha varit ur det allmännas synpunkt gagnelig eller skäligen eller om eljest särskilda skäl föreligger. Härom anför utredningen följande.

Bestämmelsen motiverades vid sin tillkomst med behovet av att kunna eftergiva ersättningsanspråk i fall då det skulle synas orimligt eller oskäligt att göra detsamma gällande. Enär ersättningsskyldighet icke skall utkrävas i den föreslagna processen, kan dylik leuterationsrätt icke bibehållas med sagda motivering. Såsom förslaget är utformat kan fråga endast uppstå huruvida behov föreligger av en bestämmelse vilken skulle ge revisionsmyndighet rätt att från vidare handläggning utmönstra sådana anmärkningsärenden som, ehuru vederbörande anmärkning gillats, avsett åtgärder vilka icke grundat ersättningsskyldighet för sakägare eller statstjänsteman (redogörare). Bedömandet av en anmärkt åtgärd ur de synpunkter som innefattas i nu förevarande leuterationsbestämmelse kan alltså under inga omständigheter ske inom ramen för den föreslagna processen utan först i samband med frågan om utkrävande av ett i processen fastställt anmärkningsbelopp. En motsvarighet till denna leuterationsbestämmelse har därför i utredningens förslag intagits bland stadgandena rörande förfarandet för utbekommande av fastställt anmärkningsbelopp. Den leuterationsrätt, som för närvarande tillkommer kammarrätten såsom besvärinstans, blir enligt förslaget avskaffad.

Enligt gällande bestämmelser skall en anmärkning för att kunna prövas av revisionsmyndigheten i princip delges redogöraren inom tre år från den dag räkenskapen inkommit till myndigheten. Utredningen anser att, om redogöraransvaret avskaffas och ersättes med vanligt tjänsteansvar, något behov av särskild, kortare preskriptionstid i anmärkningsfrågor inte föreligger. De allmänna preskriptionsbestämmelserna bör vara tillämpliga över hela linjen i fråga om tjänstemans ersättningsskyldighet.

Frågan om möjligheten att använda ett anmärkningsbelopp för kvittning mot en sakägaren tillkommande fordran beröres ingående i betänkandet.

För närvarande förekommer sådan kvittning i viss utsträckning. Utredningen framhåller att kvittningen ofta torde företagas utan att sakägaren godkänt den i förväg och t. o. m. mot hans bestridande. Särskilt gäller det sagda beträffande de vanligast förekommande anmärkningsfallen, nämligen sådana som avser löneförmåner. Framgår det av ett anmärkningsutslag, att en tjänsteman uppburit lön med för högt belopp, ligger det nära till hands att avdraga beloppet å tjänstemannen därefter tillkommande lön. Då det emellertid synes tveksamt under vilka förutsättningar och i vad mån kvittning lagligen kan eller bör ske statsverket och enskilda emellan, har utredningen ansett sig böra undersöka möjligheten och lämpligheten av sådan kvittning.

Rörande de civilrättsliga reglerna om kvittning m. m. anföres följande.

Som allmän regel anses gälla, att en gäldenär, som i sin tur äger en till betalning förfallen fordran hos borgenären, kan helt eller delvis betala sin skuld genom att förklara sig avstå från sin fordran. Regeln är dock ingalunda undantagslös. Sålunda utgör exempelvis 7 kap. 6 § andra punkten föräldrabalken hinder mot att genom kvittning betala underhållsbidrag som där avses. Vidare torde på grund av 10 kap. 17 § sista stycket rättgångsbalken två fordringar icke mot ena partens vilja kunna kvittas mot varandra med mindre en och samma domstol är behörig pröva dem båda.

Det sist sagda kan vara av särskild betydelse vad beträffar förhållandet statsverket och enskilda emellan. Sålunda kan icke kvittning ifrågakomma när det ena fordringsanspråket skall slutgiltigt prövas av allmän domstol och det andra, såsom ofta är fallet i offentlighetsrättsliga förhållanden, av administrativ myndighet eller domstol. Detsamma torde analogivis böra gälla när anspråken skola slutgiltigt prövas av skilda administrativa organ.

Så mångförgrenad som statens verksamhet är kan det vidare ifrågasättas i vad mån fordringar och skulder, uppkomna inom olika sådana verksamhetsgrenar, rimligen böra få kvittas mot varandra även då hinder av förut angivet slag icke möter häremot. Frågan har behandlats i den rättsvetenskapliga litteraturen (se t. ex. Herlitz: *Föreläsningar i förvaltningsrätt* III s. 492 f och 547 f, Hessler i *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1952 s. 310 f, Jägerskiöld i samma tidskrift 1954 s. 328 f, Rodhe: *Obligationsrätt* s. 56 f och 59 f samt Sundberg: *Allmän förvaltningsrätt* s. 192) utan att något entydigt och uttömmande svar lämnats på densamma. Emellertid torde, oavsett hur frågan ur rent rättslig synpunkt må bedömas, praktiska hinder oftast föreligga mot kvittning i dessa fall. Det kan ju t. ex. icke rimligen fordras att en myndighet, då den har att verkställa en utbetalning, dessförinnan skall ha hos andra myndigheter efterhört om möjlighet till kvittning föreligger.

Sitt ställningstagande till frågan motiverar utredningen på följande sätt.

När det för utredningen gällt att taga ställning till frågan, huruvida ett i anmärkningsmål enligt utredningens förslag fastställt anmärkningsbelopp må kunna få användas för kvittning, har på grund av det nyss sagda de fall stått i förgrunden, då fordran och genfordran äro att hänföra till en och samma myndighets verksamhet, ehuru problemet principiellt sett har en vidare omfattning. Utredningen har därvid kommit till den uppfattningen att frågan bör — med viss reservation — besvaras jakande. Ett belopp, vilket i anmärkningsväg och således vid omsorgsfull och sakkunnig administrativ prövning befunnits ha av viss myndighet felaktigt utbetalts, synes nämligen, såvitt och i den mån icke särskilda omständigheter lägga hinder i vägen härför, kunna få avräknas vid myndighetens kommande utbetalningar till den som med orätt uppburit detsamma. (Jfr MO:s ämbetsberättelse 1946 s. 365 f. En i viss mån motsatt mening, se Westerberg: *Om rättskraft i förvaltningsrätten* s. 264, 726 f och 730.) Det kan knappast böra fordras att myndigheten i sådant fall, ehuru en faktisk möjlighet att kvitta föreligger, skall nödgas vid allmän domstol föra talan om utfående av beloppet. Kvittningsrätten innebär ju betydande fördelar, och därför bör staten icke frivilligt genom administrativ praxis eller lagstiftning onödigtvis avhända sig densamma. Att ett i anmärkningsmål fastställt anmärkningsbelopp må kunna användas för kvittning har för övrigt redan stadgats beträffande visst slag av statsbidrag. Jämlikt 21 § kungörelsen den 19 dec. 1958 (nr 665) om statsbidrag till driftkostnader för det allmänna skol-

väsentet äger nämligen länskskolnämnd i samband med att nämnden beslutar om storleken av statsbidrag till kommun förordna, att från statsbidraget skall avräknas vad som enligt slutligt fastställt, av riksräkenskapsverket gjord anmärkning felaktigt utbetalats till kommunen i sådant bidrag för tidigare redovisningsår.

Den av utredningen gjorda reservationen i fråga om verkställande av kvittning hänför sig i första hand till sådana fall då förbud mot kvittning gäller. Exempel härpå återfinnes särskilt i de författningar som reglerar statens bidrags- och understödsverksamhet. Sålunda torde av 39 § lagen om folkpensionering, 12 § lagen om allmänna barnbidrag, 38 § familjebidragsförordningen och 106 § lagen om allmän sjukförsäkring kunna e contrario slutas, att folkpension, barn- eller familjebidrag eller sjukhjälp som någon i god tro uppburit med för högt belopp icke må återkrävas och således icke får avdragas vid senare utbetalning av förmånen i fråga.

Utredningen tillägger bl. a. följande.

Om av ett lagakraftvunnet beslut i den av utredningen föreslagna anmärkningsprocessen framgår, att en befattningshavare uppburit för mycket i lön, måste ett mot honom riktat återkrav (s. k. *condictio indebiti*) anses i och för sig väl grundat. Enligt utredningens mening må därför i sådana fall kvittning genom avdrag å befattningshavaren sedermera tillkommande lönebelopp kunna ifrågakomma. Därmed är dock icke sagt att så alltid bör ske. I detta hänseende må särskilt erinras om den begränsning som rätten till återkrav i dylika fall enligt vissa uppmärksammade rättsfall ansetts vara underkastad (se NJA 1955 s. 310 och 1958 s. 475, jfr dock 1942 s. 101). Hänsyn till rättspraxis på området bör därför tagas då fråga är att i nu behandlade fall mot befattningshavarens bestridande göra avdrag å hans lön.

Beträffande läroverkskommuns ansvar för statsmedel (213 § läroverksstadgan) föreslås icke någon ändring. Rörande arten av detta ansvar anföres följande.

Därest medel, som kommunen uppburit för läroverks drift eller som skolstyrelsen eljest har om händer för statsverkets räkning, utbetalas i strid mot gällande författningar, är kommunen enligt nämnda paragraf skyldig att efter beslut av riksräkenskapsverket återbetala motsvarande belopp till statsverket. Återbetalningsskyldighet föreligger dock icke om den felaktiga utbetalningen grundats på beslut av statlig myndighet. Över beslut av riksräkenskapsverket om återbetalning enligt § 213 må enligt § 215 besvär anföras hos kammarrätten.

Läroverkskommuns nämnda ansvar kan betraktas som en särskild form av ansvar för disposition av statsmedel, vid sidan av redogöranansvaret men likartat med detta. Ansvariet innebär skyldighet för läroverkskommun att gentemot statsverket svara för alla objektivt sett författningsstridiga utbetalningar, grundade på beslut av kommunens egna organ eller befattningshavare. Mot dessa liksom mot dem till vilka utbetalningarna gjorts bör väl kommunen i mån av befogenhet äga regressrätt, men huruvida sådan befogenhet föreligger torde få prövas av allmän domstol med ledning av allmänna rättsregler.

Utredningen anser, att de skäl som föranlett förslaget om redogöranansvarets slopande inte kan göras gällande med samma styrka i fråga om lä-

roverkskommuns ansvar. Detta ansvar infördes så sent som år 1958 och innebär en kommunens garanti gentemot statsverket för de kommunala organens och befattningshavarnas rätta handhavande av statsmedel. Att denna garanti innebär ett strikt ekonomiskt ansvar kan, enligt utredningens uppfattning, inte anses stridande mot det allmänna rättsmedvetandet på samma sätt som redogöraransvaret många gånger visat sig vara.

IV. Remissyttrandena

Redogöraransvaret

Förslaget att avskaffa det särskilda redogöraransvaret har tillstyrkts av samtliga remissinstanser utom en, nämligen justitiekanslersämbetet, som i stället förordar en mera begränsad reform i syfte att lindra redogörarnas nuvarande ansvar.

Statens organisationsnämnd ger uttryck för den uppfattningen att mildringen av redogöraransvaret kan förväntas befrämja effektiviteten inom den statliga medelsförvaltningen.

Kammarrätten finner att redogöraransvaret måste anses äga avsevärda fördelar såsom ett medel att hos därav berörda tjänstemän inskräpa vikten av noggrannhet och vaksamhet. Kritiken mot redogöraransvaret och utredningens undersökningar visar emellertid att allvarliga principiella olägenheter förefinnes. Det synes även uppenbart, att ett system som för att inte medföra alldeles orimliga verkningar förutsätter konstant tillämpning av ett extraordinärt rättsmedel, nådeinstitutet, inte kan anses tillfredsställande ur principiell synpunkt. Då någon motsvarighet till redogöraransvaret icke torde förekomma i något annat land och behov av sådant ansvar inte gjort sig gällande vare sig i den kommunala förvaltningen eller i det enskilda näringslivet, synes det inte behöva befaras att menliga följder för statsverket skulle inträda, om redogöraransvaret avskaffas. *Kammarrätten* har fördenskull icke något att erinra mot att så sker.

Försvarets civilförvaltning framhåller att även om redogöraransvarets existens inom försvaret, åtminstone vad angår kassacheferna, knappast kan anses ha haft större betydelse för undvikande av felaktigheter genom försummelse och oaktsamhet, torde dess stränghet dock ha utgjort en återhållande faktor i fråga om utbetalningar, som synts redogörarna tveksamma. Civilförvaltningen befarar att, i den mån sakägarnas villighet att betala har sin grund i önskan att redogöraren personligen icke skall åsamkas förlust, risk föreligger att redogöraransvarets avskaffande kommer att minska sakägarnas benägenhet att betala. Utvecklingen under senare år och icke minst de fall, där — med rätt eller orätt — god tro åberopats, synes ge stöd för detta antagande. Någon garanti för att frivillig betalning från sakägarnas sida även framdeles skall förekomma i samma utsträckning som hittills kan i varje fall icke anses föreligga. Emellertid har de på senare tid av-

domda fallen av regresstalan, där god tro åberopats av sakägaren, i fråga om möjligheterna för redogörarna att »söka sitt åter» givit dessa en sämre ställning än tidigare. Det måste vid sådant förhållande i många fall framstå såsom oskäligt att åberopa det särskilda redogöraransvaret. Civilförvaltningen erinrar även om utvecklingen mot centralisering och mekanisering med användande i ökad omfattning av hålkorts- och databehandlingsmaskiner inom vissa områden, exempelvis utbetalning av löner. Då utbetalning sker på dylikt sätt synes det personliga redogöraransvaret otympligt och i många fall ohållbart. — Vid övervägande av skälen för och emot anser därför civilförvaltningen i likhet med utredningen, att det speciella redogöraransvaret nu bör slopas. Det synes icke förenligt med nutida krav på billighet och rättvisa, att redogörare, som iakttagit normal aktsamhet och vidtagit de åtgärder till förhindrande av förlust för statsverket, vilka rimligen kan krävas av honom, likväl skall kunna ådömas ersättningsansvar.

Besvärssakkunniga anser att redogöraransvaret är så strängt, att det ej sällan leder till resultat, som är direkt stötande för rättskänslan. Behovet av ändrade regler är uppenbart. En reform bör, fortsätter de sakkunniga, ta sikte på att mildra de anspråk, som nu ställas på redogörarna. Besvärssakkunniga finner dock att ett ställningstagande till frågan om redogöraransvarets slopande försvåras därav att, på grund av att redogöraransvaret hittills tillämpats, en domstolspraxis saknas, som skulle klarlägga vad ett vanligt civilrättsligt skadeståndsansvar innebär på nu förevarande område. Någon tydlig uppfattning om innebörden av civilrättsligt ansvar för en tjänsteman, som nu har redogöraransvar, kan överhuvud icke vinnas. Ett upphävande av redogöraransvaret utan vidtagande av andra åtgärder kan därför leda till att det nuvarande rättsläget brytes, utan att man på förhand med bestämdhet kan säga vad som träder i stället. Avsevärd tid kan komma att förflyta, innan en klar praxis utformats av de allmänna domstolarna. Mot bakgrund av hittillsvarande praxis i anmärkningsmål kan domstolarna tänkas komma att kräva, att den som företager utbetalning eller verkställer uppbörd fullgör dessa sina uppgifter på ett felfritt sätt. Berörda tjänstemäns ansvar skulle då förbli i det närmaste strikt. Möjligt är också att domstolarna snarare kommer att influeras av paralleller från förhållandena inom den enskilda arbetsmarknaden. Man får emellertid, enligt besvärssakkunniga, antaga, att domstolarna vid ansvarets utformning kommer att ta hänsyn till de statliga arbetsuppgifternas karaktär och vikten av förvaltningens rationella och effektiva bedrivande. Besvärssakkunniga förordar därför såsom en tänkbar lösning att en författning utfärdas med tjänsteföreskrifter för sådana tjänstemän som företar utbetalning eller verkställer uppbörd. Domstolarna skulle då få ett tämligen säkert underlag, på vilket de kan bygga sin praxis. — En allmän över syn av gällande tjänsteföreskrifter på redogörarområdet är påkallad i detta sammanhang, eftersom åtskilliga föreskrifter torde utgå från existensen av det nuvarande ansvaret.

Även *justitiekanslersämbetet* berör frågan om vilket ansvar, som skulle åvila redogörare om den föreslagna reformen genomfördes. Det är, framhåller ämbetet, måhända osäkert, om det allmänna tjänsteansvaret inrymmer ersättningsskyldighet för fel i tjänsten, som vållat skada, även om felet ej är straffbart, således åtminstone att hänföra till tjänstefel enligt 25 kap. 4 § strafflagen. Det synes också i någon mån oviss, om det ansvar som enligt förslaget skall ersätta redogöraransvaret förutsätter, att det begångna felet är straffbart såsom tjänstefel eller det är tillfyllest med ett fel av mindre grov beskaffenhet. Ämbetet anför bl. a. följande.

Å ena sidan vill det förefalla, som om tjänstefel skulle vara en förutsättning för inträde av ersättningsskyldighet enligt förslaget, å andra sidan synes ej oberättigat ställa frågan, om detta verkligen är fallet, eftersom sådana fel av redogörare, som äro tjänstefel, anses böra åtalas och icke skola ge upphov till anmärkningsmål. Det skulle måhända i så fall ligga nära till hands att förmoda, att för ersättningsskyldighet ej fordrades, att redogörare gjort sig skyldig till »tjänstefel», utan att det räckte med en lägre grad av vållande hos denne. Emellertid förefaller ej osannolikt, att utredningen räknat med att i praktiken åtal vanligen ej anställs för de tjänstefel, varom här är fråga, och att följaktligen hinder ej möter att behandla dem anmärkningsvägen. — — — Huruvida det är lämpligt att, såsom här antagits, grunda ersättningsskyldigheten för redogörare å begånget tjänstefel och samtidigt förutsätta, att detta ämbetsbrott ej varder åtalat, läser kunna starkt ifrågasättas. Detta så mycket mer som ju åtalsplikt föreligger för allmänna åklagare, så snart till deras kännedom kommer, att brott begåtts. Uteslutet är ej heller, att mot vad som i ett enskilt fall måhända antagits åtal kommer att väckas för tjänstefelet, sedan anmärkningsprocessen kommit i gång. Vad angår felaktigheter, som beivras i disciplinär väg såsom tjänstefel, må här tilläggas, att enligt 25 § 4. allmänna verksstadgan disciplinärt förfarande ej är avsett att inledas, såvida anledning finnes att talan om enskilt anspråk kommer att föras.

Justitiekanslersämbetet ifrågasätter — oavsett vad som kan anses vara gällande rätt eller förslagets ståndpunkt beträffande området för ersättningsskyldighet — om icke redogöraransvaret i så måtto bör bibehållas, att ersättningsskyldighet för redogöraren inträder vid lägre grad av vållande än sådant som kräves för tjänstefel. Om det med hänsyn till samtliga föreliggande omständigheter finnes skäligt och billigt, skulle felet, ehuru det ej förskyller straffansvar för tjänstefel, medföra skyldighet för redogöraren att ersätta den genom felet vållade skadan. Det kan icke uteslutas att det beträffande fel i redogörartjänsten finns ett område, där ett förelupet fel icke är att bedöma som tjänstefel men likväl bör föranleda skadeståndsansvar, utan att detta kan anses oskäligt. Vidare framhålles, att verkningarna av ett fullständigt avskaffande av redogöraransvaret icke kan med önskvärd trygghet överblickas, särskilt med hänsyn till betydelsen av att kravet å noggrann hushållning med statens medel alltjämt verksamt upprätthålles och att sakägarnas villighet att ersätta genom redogörarens fel oriktigt erhållna medel ej utan tungt vägande skäl beaktansvärt försvagas.

Även *försvarets civilförvaltning* uttalar sig om det ansvar, som framdeles åvilar redogörare.

Redogöraransvarets avskaffande kan givetvis icke innebära, att en stats-tjänsteman, som fattar förvaltningsbeslut med ekonomiska konsekvenser, skulle vara befriad från allt ansvar för sitt beslut. Utgångspunkten för det ansvar, som härvidlag åligger honom, lärer vara de med ifrågavarande be-fattning förenade tjänsteåliggandena. För olika befattningar och för skilda förvaltningsområden kan dessa åligganden vara relativt skiftande. För för-svarets del torde föreskrifterna i allmänt försvarsförvaltningsreglemente (SFS 1954: 587) kunna ge viss ledning.

Statens sakrevision anser att redogöraransvaret visserligen är av icke ringa betydelse för den statliga ekonomiska verksamheten men att övervä-gande skäl dock talar för att denna speciella ansvarsform modifieras i olika avseenden. Det väsentliga från statsverkets synpunkt anges vara att den statliga medelsförvaltningen är föremål för en effektiv och planmässig ka-meral revision, även om denna icke bygger på redogöraransvar och anmärk-ningsprocess i deras nuvarande form. Sakrevisionen anser dock att frågan om redogöraransvarets avskaffande bör prövas i ett sammanhang med det år 1958 framlagda förslaget till lagstiftning om det allmännas skadestånds-ansvar.

Svenska stadsförbundet berör frågan om läroverkskommuns ansvar gent- emot statsverket beträffande statsmedel, som tillförts kommunen för läro- verkets drift. Förbundet erinrar om att skolförfattningssakkunniga i sin den 29 januari 1958 avgivna promemoria anförde att det, om det statliga redogöraransvaret slopades eller modifierades, kunde vara anledning att ta upp frågan om läroverkskommuns ansvar till ny prövning. Stadsförbundet ifrågasätter, om inte ansvaret nu borde modifieras på sätt som svarar mot vad som föreslagits i fråga om de statliga redogörarnas ansvar.

Skolöverstyrelsen anser däremot, i likhet med utredningen, att det strikta ansvar, som innebär en kommunens garanti gentemot statsverket för de kommunala organens och befattningshavarnas rätta handhavande av stats- medel, som ställts till kommunens förfogande, bör bibehållas. Överförandet till kommunerna av läroverkens ekonomiska förvaltning torde förutsätta ett kommunens ansvar av denna art.

I några yttranden berörs frågan om formen för ett upphävande av redo-göraransvaret. *Försvarets civilförvaltning* ifrågasätter om inte det nuva-rande ansvaret har sådan hävd, att dess upphävande bör komma till ut- tryck i ett av Kungl. Maj:t och riksdagen meddelat beslut. Enligt *besvär-s- sakkunnigas* uppfattning ter det sig numera naturligt att betrakta regler- na om redogöraransvaret såsom civilrättsliga regler och de torde med hän- syn härtill böra upphävas genom civillagstiftning. I den mån positiva skade- ståndsregler för statstjänstemännen kan meddelas i lag, hade bestämmel- sen om redogöraransvarets avskaffande haft sin givna plats i en sådan lag. Om en allmän tjänstemannalag funnits, skulle likaså den erforderliga bestämmelsen ha kunnat inlagas såsom en övergångsbestämmelse i denna. Skulle man icke anse civillagstiftningens form erforderlig, bör bestämmel- sen i stället intagas i en författning, vilken är antagen med riksdagen.

Anmärkningsprocessen

Vad utredningen föreslagit i fråga om anmärkningsprocessen har av flertalet remissinstanser tillstyrkts, helt eller till väsentliga delar.

Några remissinstanser har dock ifrågasatt om icke med en omläggning av anmärkningsprocessen bör anstå i avvaktan på en lösning av frågan om statstjänstemännens förhandlingsrätt m. m. Det erinras i dessa yttranden om att ett betänkande i frågan framlagts år 1960 (SOU 1960: 10). *Riksräkenskapsverket* anför följande.

Därest de fortsatta övervägandena beträffande frågan om förhandlingsrätt för statstjänstemännen skulle leda till att deras anställnings- och lönevillkor komma att grundas på kollektivavtal, kommer även frågan om förfarandet i anmärkningsmål, i vart fall sådana som avse löneförmåner, i ett nytt läge. Sålunda får antagas att kollektivavtalstvister på tjänstemannaområdet komma att handläggas av arbetsdomstolen, vilken därvid torde erhålla en sådan sammansättning, att sakkunskap i tjänstemannaförhållanden blir företrädd. Här aktualiserade frågor böra beaktas vid fortsatta överväganden beträffande anmärkningsprocessens slutliga utformning.

Statens sakrevision framhåller att förslaget angående statstjänstemäns förhandlingsrätt kan komma att medföra icke oväsentliga modifieringar i fråga om bl. a. anmärkningsmålens omfattning och handläggning. I avvaktan på denna reform bör det kunna ifrågasättas att mera provisoriskt införa en bestämmelse om rätt för vederbörande revisionsmyndighet att inom vissa gränser i efterhand eftergiva i anmärkningsväg till återbetalning fastställda belopp. En av förutsättningarna härför bör bl. a. vara att det är klart ådagalagt, att beloppet icke kan tagas ut av vederbörande sakägare.

Även *statskontoret*, *försvarets civilförvaltning* och *vattenfallsstyrelsen* pekar på konsekvenserna i nu förevarande hänseende av ett genomförande av förslaget om statstjänstemäns förhandlingsrätt.

I några remissyttranden uttalas tvekan inför den principiella omläggning av anmärkningsprocessen som föreslagits. *Statskontoret* ifrågasätter sålunda om tillräckliga skäl föreligger för ett bibehållande av denna processform, då besluten icke längre skall medföra rättskraft mot redogöraren. *Statskontoret* vill dock med hänsyn till vad utredningen anfört i frågan inte motsätta sig förslaget. *Kammarrätten* framhåller att det nuvarande anmärkningsförfarandet kan karakteriseras som ett administrativt processinstitut, vari fastställes huruvida kronan äger ett anspråk mot viss eller vissa enskilda. *Kammarrätten* tillägger följande.

I det föreslagna förfarandet däremot skulle endast fastställas huruvida enligt kronans mening den yttersta grunden för ett eventuellt anspråk föreligger, och detta utan att det samtidigt avgöres mot vem eller vilka anspråket skall riktas. Det gäller med andra ord att träffa avgörande om en enda, låt vara viktig faktor, som har betydelse för frågan om inledande av ett judiciellt förfarande. Detta avgörande är otvivelaktigt av rent administrativ karaktär. Förslaget kan följaktligen sägas innebära, att administrativa uppgifter anförtros åt dömande instanser. Därmed torde också vara

sagt, att det föreslagna förfarandet icke rätteligen kan betecknas som en process.

Kammarrätten har ansett det vara av värde, att dessa förhållanden påpekas. Därmed har kammarrätten dock icke avsett att framställa någon avgörande invändning mot det föreslagna förfarandet. Det synes icke finnas någon anledning, varför icke detsamma skulle kunna fungera tillfredsställande såsom ett rent administrativt institut. Att ett behov av förfarandet föreligger, synes kammarrätten på de av utredningen anförda grunderna sannolikt. Det torde även vara praktiskt riktigt att utnyttja den sakkunskap på området som förefinnes hos kammarrätten.

Försvarets civilförvaltning erinrar om att utredningens förslag innebär att staten avhänder sig ett låt vara föråldrat men från statens synpunkt alltjämt relativt effektivt och föga kostnadskrävande medel att indriva belopp, som oriktigt utgivits. Då framställt krav bestrides eller eljest icke föranleder betalning och om kronans ställning icke befinnes vara så stark att kvittning kan tillgripas, bör övervägas att hänskjuta frågan om betalningsskyldighet till allmän domstols prövning. Vid dylikt övervägande måste självfallet olika omständigheter beaktas, såsom det anmärkta beloppets storlek, frågan huruvida sakägaren kan ha varit i god tro, utsikterna att i händelse av en för kronan gynnsam utgång av målet utfå något av sakägaren, med förfarandet förenade kostnader m. m. I åtskilliga fall måste dessa överväganden leda till att myndigheten finner sig icke rimligen böra vidtaga ytterligare åtgärder och att saken sålunda får förfalla. — Den föreslagna processordningen utgör, enligt civilförvaltningen, ett försök till modernisering av den genom praxis utvecklade anmärkningsprocessen, av vilken man velat ta tillvara vissa värdefulla sidor. Civilförvaltningen tillägger följande.

Eftersom ett gillande av en anmärkning icke i första hand innebär åläggande att ersätta statsverket liden förlust utan ett konstaterande av att kronan har en fordran av sådan beskaffenhet att den kan användas för kvittning, vill ämbetsverket ifrågasätta, om ett system med fastställande av anmärkning måste anses ofrånkomligt. Kvittning enligt vanliga civilrättsliga grunder bör kunna tillgripas utan sådant fastställande, även om vissa garantier bör skapas för att kvittning icke tillgripes i en omfattning som kan anses obillig mot vederbörande sakägare. I sådana fall, där delade meningar råder mellan å ena sidan revisionsmyndigheten och å andra sidan den för den felaktiga åtgärden ansvariga myndigheten eller sakägaren om åtgärdens riktighet, kunde det måhända även med hänsyn till rättssäkerheten vara tillfyllest, om utan fornbundet förfarande ett auktoritativt och bindande uttalande om den tveksamma åtgärdens riktighet kunde erhållas från ett centralt organ med erforderlig insikt i hithörande frågor. Såsom sådant centralorgan torde i princip riksrevisionsverket i särskild, kvalificerad sammansättning kunna fungera. I fråga som uteslutande eller övervägande rör föreskrifter m. m., utfärdade av annat centralt ämbetsverk, kan givetvis tänkas att detta fungerar såsom auktoritativt organ i nu ifrågavarande hänseende. En dylik anordning synes närmast kunna bli aktuell inom sådana förvaltningsområden, där specialrevision finnes inrättad. Med hänsyn till den möjlighet, som nu finnes att besvärsvägen bringa mål om

avlönings- m. fl. förmåner under kammarrättens prövning — och någon ändring härutinnan synes icke i förevarande sammanhang ha förutsatts — torde det i enhetlighetens intresse vara erforderligt att även i ärenden av nyssberörd art tillåta fullföljd till kammarrätten.

Justitiekanslersämbetet hyser viss tvekan om icke möjlighet bör föreligga att i anmärkningsprocessen slutgiltigt pröva frågan om redogörarens ersättnings skyldighet och i förekommande fall ålägga redogöraren sådan skyldighet. Ämbetet anför bl. a. följande härom.

Det torde icke vara obefogat göra gällande, att det långt ifrån är säkert, att de allmänna domstolarna äro mera skickade än ifrågavarande administrativa myndigheter — och förvaltningsdomstolar — att bedöma, om sådan försummelse förelupit i fråga om en redogörarens fel, att redogöraren bör dömas till ersättnings skyldighet. De administrativa myndigheterna liksom förvaltningsdomstolarna torde ha en vida rikare erfarenhet än vad de allmänna domstolarna vanligen äga av förvaltnings verksamhet och kunna därför mången gång ha större förutsättningar än dessa att komma till en riktig uppfattning rörande vad som skäligen bör fordras av en redogörare. Särskilt om en reform av redogöraransvaret, i enlighet med vad ämbetet ifrågasatt, skulle innebära möjlighet att ålägga ersättnings skyldighet för redogörare med anledning av begånget fel, som ej är att hänföra till tjänstefel, synes kunna ifrågasättas en sådan ordning som den nu antydda.

Besvärssakkunniga understryker däremot, att skadestandsfrågor i förevarande sammanhang bör prövas och avgöras av allmän domstol. I sitt yttrande över betänkandet om skadestånd i offentlig verksamhet (SOU 1958: 43) har de sakkunniga framhållit, att starka skäl talar för att alla mål, där allmänna skadeståndsrättsliga bedömningar kommer i fråga, hänföres till de allmänna domstolarnas kompetens till tryggande av en enhetlig praxis. De sakkunniga ansluter sig helt till utredningens uppfattning, att det bör ankomma på allmän domstol och icke på revisionsmyndigheterna och kammarrätten att pröva mål om ifrågavarande tjänstemäns ersättnings skyldighet. Härmed skulle såsom ett naturligt led i den allmänna utvecklingen den sista rest av den gamla administrativa domsrätten över tjänstemännen, som för närvarande utövas i samband med redogöraransvarets utkrävande, upphävas. Besvärssakkunniga understryker emellertid att därav självfallet icke följer att för alla frågor avseende ersättnings skyldighet, som nu avgöres anmärkningsvägen, allmän domstol i stället skall behöva anlitas. Det normala förfarandet förutsättes tvärtom bli, att statens anspråk fastställs i administrativ ordning, helst som resultat av en uppgörelse med tjänstemannen. Endast om denne ej godtager statens anspråk, blir det anledning för staten att stämma honom till allmän domstol. I den mån staten genom ett administrativt beslut bestämmer sitt anspråk, kommer utgångspunkt att föreligga för en besvärprocess rörande detta spörsmål, i allmänhet med Kungl. Maj:t i statsrådet som slutinstans.

Det i betänkandet föreslagna anmärkningsförfarandet kommer att innebära ett förfarande för tolkning av vissa statliga författningar av betydelse

för statens inkomster och utgifter. Besvärssakkunniga finner det uppenbart att behov av ett sådant förfarande föreligger och tillstyrker därför att anmärkningsprocessen inte avskaffas utan ombildas till ett förfarande för meddelande av besked om tolkning av författningar och beslut, som skall läggas till grund för utbetalningar och verkställande av uppbörd. — Den av utredningen föreslagna anmärkningsprocessen skulle emellertid även fortsättningsvis tjäna som medel för staten att få vissa fordringar fastställda hos tredje man, bl. a. avseende skatter och tullar. Enligt besvärssakkunnigas mening bör det nya anmärkningsförfarandet likväl få en klar och entydig målsättning: att meddela tolkningsbesked. Enligt sakens natur måste helt olika krav ställas på en process, som skall leda till exigibla beslut gentemot enskilda skattskyldiga och mot läroverkskommun, å ena sidan, och på ett förfarande, som skall utmynna i oförbindande tolkningsbesked, å andra sidan. Goda möjligheter finnes att tillgodose de behov, som den nuvarande anmärkningsprocessen fyller med avseende å statens tull- och skattekrav efter andra linjer. Spörsmålet om framställande av krav mot läroverkskommun bör, enligt besvärssakkunniga, göras till föremål för reglering i särskild författning och avfattas så, att den kan vinna tillämpning över huvud taget, när staten i anledning av vid revision uppmärksammas felaktighet med avseende å användning av statsbidrag finner sig böra rikta krav mot kommun. Den ordning, som tillskapats beträffande redovisning av läroverksmedel, kan nämligen förmodas komma att följas av andra och liknande med avseende å andra slag av statsmedel, som ställes under kommuns förvaltning.

Författningsförslaget

Den i författningsförslagens 9 § ingående regeln om kvittning av anmält belopp mot sakägaren tillkommande fordran hos statsverket har blivit föremål för diskussion.

Vattenfallsstyrelsen finner den föreslagna kvittningsregeln innebära en avsevärd lättnad för såväl redogörare som revisionsmyndighet, även om kvittningsförfarandet redan nu förekommer i förhållandevis stor utsträckning. Även *järnvägsstyrelsen* anser att kvittningsbestämmelsen i hög grad kommer att underlätta förfarandet vid återkrav av för mycket utbetalda belopp. *Överståthållarämbetet* finner det värdefullt att det redan nu praktiserade kvittningsförfarandet blir närmare reglerat men anser, att den föreslagna bestämmelsen bör kompletteras med en föreskrift om att kvittning mot sakägarens bestridande inte får ske, om anledning finns till antagande, att en talan om beloppets återbekommande inte skulle bifallas.

Justitiekanslersämbetet framhåller att det kan vara vanskligt att avgöra, om en befattningshavare som enligt beslut i anmärkningsmål uppburit för mycket i lön bör få behålla medlen. På grund härav ifrågasätter ämbetet om befattningshavarens intresse blir tillräckligt tillgodosett, om den myndighet som har att utbetala lön till befattningshavaren skulle äga att mot

löntagarens bestridande avräkna anmärkningsbeloppet på lönefordran. Ämbetet finner det önskvärt att kvittningsfrågan blir föremål för bedömande redan i samband med anmärkningsmålet.

I flera yttranden avstyrks däremot den i utredningsförslaget ingående bestämmelsen om kvittningsförfarandet. Avstyrkanden förekommer sålunda i de yttranden som avgivits av kammarrätten, riksräkenskapsverket, länsstyrelsen i Stockholms län, besvärssakkunniga, Landsorganisationen i Sverige, Statstjänstemännens riksförbund, Sveriges akademikers centralorganisation, Tjänstemännens centralorganisation och Föreningen försvarets kassachefer.

Landsorganisationen i Sverige erinrar om att i svensk rätt för närvarande saknas regler om tvångsvis kvittning av lönefordran mot arbetsgivares motfordran. Med hänsyn till den allmänna räckvidden av kvittningsproblemet ifrågasätter organisationen om problemets lösning bör föregripas genom den föreslagna specialregleringen. Erfarenheten torde inte ha givit vid handen att behov av en sådan reglering föreligger. Även *Tjänstemännens centralorganisation* anser att frågan om arbetsgivares kvittningsrätt är av den allmänna räckvidd att den inte bör bli föremål för lagstiftning i förevarande sammanhang. *Sveriges akademikers centralorganisation* uttalar, att kvittningsrätten innehåller så komplicerade juridiska bedömanden att det måste anses olämpligt att låta kvittningsfrågan avgöras i en relativt summarisk administrativ process. Det kan enligt organisationen heller inte godtas, att en sakägare, som är statstjänsteman, skall komma i ett sämre rättsläge än annan sakägare. *Statstjänstemännens riksförbund* anlägger liknande synpunkter på frågan.

Riksräkenskapsverket anser att kvittningsrätten i varje enskilt fall bör bedömas med utgångspunkt från allmänt gällande rättsnormer. Med hänsyn härtill förordar verket, att den föreslagna särskilda bestämmelsen inte tas in i författningen. *Besvärssakkunniga* finner den föreslagna regeln mycket vittsyftande till sitt innehåll. Med stöd av densamma skulle kronan exempelvis kunna göra sig betald genom överskjutande skatt, som skall återbetalas till vederbörande. Allvarliga betänkligheter möter mot införande av en så vittgående rätt. I och för sig skulle en kvittningsregel visserligen vara av värde, men de sakkunniga anser att saken bör tas upp och utredas i ett större sammanhang än det förevarande. *Kammarrätten* anför följande.

Enligt utredningens förslag skulle anmärkningsförfarandet i visst avseende erhålla verkningar av exekutiv art. Kammarrätten åsyftar den föreslagna rätten att kvitta fordringar — till exempel lönefordringar — å statsverket mot anmärkta belopp som i förevarande ordning räknats kronan till fördel. Förslaget innebär, att kronan i detta speciella fall skulle få rätt att utan föregående prövning av judiciell karaktär tillämpa ett förfarande av exekutiv natur, något som eljest icke torde vara tillåtet. Den föreslagna kvittningsrätten synes kammarrätten förkastlig ur rent principiell synpunkt, och även ur praktiska och skälighetssynpunkter torde invändningar kunna göras mot densamma. Den utformning som kvittningsbestämmelsen erhållit i förslaget synes ingalunda utesluta att den kan komma att tillämpas

på ett oskäligt sätt, även om utredningen genom sin motivering sökt förbygga en sådan tillämpning. Enligt kammarrättens mening bör ifrågavarande bestämmelse utgå ur förordningen.

Besvärssakkunniga föreslår att anmärkningsförfarandet i fråga om skatter slopas. De sakkunniga anför följande.

Vad till en början gäller sådana skatter, vilkas uppbörd regleras av uppbördsförordningen, finnas redan i 70 § nämnda förordning regler om efterkrav gentemot skattskyldig. Dessa torde utan svårighet kunna utbyggas så, att även riksräkenskapsverkets nuvarande skatteanmärkningar inordnas i detta förfarande. I fråga om andra skatter torde en undersökning giva vid handen, att det är möjligt att — i en gemensam särskild författning om framställande av efterkrav gentemot skattskyldig på grund av vid debiteringen förelupna felaktigheter — samla erforderliga regler på detta område. Av särskild vikt är, att förfarandet utformas på sådant sätt, att det mynnar ut i exigibla beslut. På detta sätt kunna dessa revisionskrav frikopplas från det egentliga anmärkningsförfarandet.

Statstjänstemännens riksförbund ifrågasätter däremot om ej en utvidgning av betalningsåläggande inom anmärkningsprocessens ram bör komma till stånd, nämligen för ärenden angående restitution av skatt och »återbäring» av överskjutande preliminärskatt. Förbundet anför bl. a. följande.

På grund av det av olika anledningar starkt ökade antalet besvär över taxering har arbetet med återbetalning av skatt till följd av nedsättning och undanröjande av taxeringar genom beslut av prövningsnämnd, kammarrätten eller regeringsrätten i motsvarande grad ökat till såväl antal som belopp. Antalet sådana restitutioner var år 1959 uppe i 3 661 med ett sammanlagt belopp av ca 6,5 miljoner kr. enbart i Stockholm. Härtill kommer restitution av skatt med tillämpning av den s. k. 80 %-regeln samt restitutioner på grund av beslut angående kupongskatt, nöjesskatt, stämpelmedel m. m. Vidare har ÖÄ och länsstyrelserna ett ombesörja återbetalningar med anledning av beslut av lokal skattemyndighet om nedsättning eller befrielse från preliminär skatt. Tillhoppa restitueras i Stockholm omkring 35 miljoner kronor per år (exklusive »återbäringen» av överskjutande preliminär skatt). Med avseende å det ökade uttaget av preliminär skatt i förhållande till tidigare år uppgår »återbäringen» till synnerligen stora belopp. År 1959 uppgick antalet poster i Stockholm till ca 327 000 med ett sammanlagt belopp av ca 158 miljoner kronor, varav ca 2 miljoner kronor gick till indrivningsverket (genom överlåtelser, utmätningar och kvittningar).

Enligt förbundets mening står det inte i mänsklig makt för redogörarna, som även har andra viktiga arbetsuppgifter, att iakttaga den omsorg, som i allmänhet bör fordras vid utbetalningar. Visserligen förberedes restitutionsärendena i viss utsträckning av den lokala skattemyndigheten. Men det egentliga restitutionsarbetet är förlagt till överståthållarämbetet och länsstyrelserna, där den för utbetalningarna ansvariga personalen ej är stor. Denna måste därför i stor utsträckning lita på kanslist- och biträdespersonalens noggrannhet. Det föreligger, enligt förbundets mening, icke någon principiell skillnad mellan felaktig debitering och felaktig restitution av skatt. I båda fallen har sakägaren gjort en obehörig vinst i skattehänseende genom att fel-

aktighet begåtts av myndighet. För låg debitering och för hög restitution är i själva verket två sidor av samma sak, såvitt nu är i fråga, alldenstund misräkning icke är någon betalning. Anledning torde därför finnas att utsträcka tillämpningsområdet för 2 § tredje stycket författningsförslaget till att avse även det fall att skatt återbetalats med för högt belopp. Någon bristande rättssäkerhet torde icke behöva befaras, då härigenom endast sakägaren på ett enklare sätt än eljest får betalningsskyldigheten definitivt fastställd. Från statens synpunkt skulle den fördelen vinnas att den nuvarande minutlösa kontrollen beträffande även mindre betydande belopp kunde reduceras till rimligare proportioner till båtnad för andra viktiga arbetsuppgifter, och från redogörarsynpunkt skulle den föreslagna utvidgningen medföra att nuvarande ständiga otrygghetskänsla, som är förenad med restitutionsarbetet, vilket pågår varje dag året runt, skulle minska.

Sveriges akademikers centralorganisation framhåller att *preskriptionstiden* för anmärkning mot redogörarens räkenskaper enligt utredningens förslag blir förlängd från 3 till 10 år. Organisationen anför följande.

Detta är visserligen en teoretiskt sett naturlig konsekvens av att redogörarens ansvar skall bedömas enligt den allmänna skadeståndsrätten, men i praktiken innebär det att redogöraren och sakägaren kommer i ett sämre läge än skadevållande i allmänhet, eftersom ersättningsanspråk mot de senare i regel framställs i omedelbar anslutning till inträffade skadefall, medan det för redogörare och sakägare på grund av revisionsarbetets bedrivande kan dröja åtskilliga år, i sämsta fall upp till 10, innan en upptäckt felaktig åtgärd föranleder anmärkning. Med hänsyn härtill anser SACO, att en gillad anmärkning inte skall föranleda återkrav mot sakägare eller redogörare, om anmärkningen ej delgivits dessa inom treårsfristen.

Statstjänstemännens riksförbund berör samma fråga och förklarar sig anse att den treåriga preskriptionstiden bör bibehållas. Skulle så ej anses böra ske, bör enligt förbundets mening utredningens författningsförslag kompletteras med ett stadgande av innebörd, att en gillad anmärkning icke skall föranleda återkrav mot sakägare eller redogörare, därest anmärkning icke delgivits dessa inom treårsfristen och fråga icke är om felaktighet hänförlig till brott.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län förordar en kortare preskriptionstid än 10 år. Att göra de allmänna reglerna för preskription av vanlig fordran tillämpliga på en så speciell företeelse som återkrav på grund av statlig revisionsanmärkning finner länsstyrelsen principiellt oriktigt. Länsstyrelsen erinrar, att kortare preskriptionstider finns stadgade i åtskilliga fall, som berör statlig verksamhet, exempelvis 70 och 71 §§ uppbördsförordningen. Länsstyrelsen anser att en preskriptionstid om fyra eller högst fem år borde vara tillräcklig utan att revisionsarbetets rätta bedrivande därigenom hindrades.

Sveriges akademikers centralorganisation avstyrker förslaget att ny anmärkning skall få framställas, om ny grund kan åberopas. Organisatio-

nen anser en sådan ordning stå i strid med viktiga rättssäkerhetsprinciper. Liksom inom allmän domstolsprocess och taxeringsprocess bör vid anmärkningsförfarande revisors utredning förebringas i ett sammanhang utan rätt att rikta anmärkning mot åtgärd mer än en gång.

Även *Statstjänstemännens riksförbund* opponerar mot utredningens förslag i denna del och finner att det måste framstå som angeläget för både sakägaren och redogöraren att kunna räkna med att ett i anmärkningsväg prövat ärende inte ånyo kan komma upp till prövning. Det bör därför åligga revisor att före anmärkningsprocessens inledande så bereda målet, att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang.

Justitiekanslersämbetet och *riksräkenskapsverket* ifrågasätter om inte besvärsrätten bör regleras utförligare än som skett i den föreslagna författningstexten. Det bör direkt utsägas mot vilka beslut talan ej får föras.

Besvärssakkunniga anser att besvärsrätt bör tillkomma revisor och den reviderade myndigheten som parter. I den mån tjänstemannen och betalningsmottagaren intar partsställning, bör även de få motsvarande besvärsrätt.

Kammarrätten och *besvärssakkunniga* anser att kammarrättens beslut i anmärkningsärenden icke skall få överklagas.

V. Departementschefen

För de statliga tjänstemän som beslutar om utbetalningar och uppbörd — redogörare — gäller en särskild form av ekonomiskt ansvar för riktigheten av vidtagna åtgärder. Detta redogöraransvar är vidsträckt och går längre än vad som gäller för andra statstjänstemän och för icke statliga befattningshavare i motsvarande ställning.

Såsom framgår av den förut lämnade redogörelsen saknas egentliga författningsbestämmelser om redogöraransvaret. Detta har i stället utbildats genom praxis i den s. k. anmärkningsprocessen, genom vilken redogöraransvaret i det enskilda fallet fastslås. Anmärkningsprocessen försiggår i första instans hos vederbörande revisionsmyndighet samt i andra och i regel sista instans hos kammarrätten. Denna domstols utslag i vissa anmärkningsmål kan dock överklagas och prövas då av regeringsrätten.

Redogöraransvaret drabbar ofta hårt och ej sällan även i fall där redogöraren måste anses ha iakttagit all den omsorg och försiktighet som rimligen kan begäras. Den ersättningsskyldighet som eljest skulle slutligt stanna på redogöraren efterges emellertid i stor utsträckning genom särskilt beslut av Kungl. Maj:t.

Redogöraransvaret har sedan lång tid tillbaka kritiserats, och dess konsekvenser har betecknats som stötande. Vad sålunda anförts är enligt min mening befogat. Redogöraransvaret i dess nuvarande form synes icke förenligt med modern rättsuppfattning. En särskild olägenhet är, att redogöraransvaret — för att obilliga resultat skall kunna undgås i de särskilda

fallen — nödvändiggör att ett förhållandevis stort antal frågor av ifrågavarande slag måste underställas Kungl. Maj:t.

Utredningen och remissyttrandena visar också, att allmän enighet råder om att redogöraransvaret icke bör kvarstå i nuvarande form. Den allmänna uppfattningen synes vara, att någon särskild grad av ansvar inte erfordras för de statliga redogörarna; redogöraransvaret anses kunna slopas, varvid redogörarna i fråga om ekonomiskt ansvar skulle jämföras med andra statliga tjänstemän.

I några yttranden har emellertid uttalats farhågor för att ett fullständigt avskaffande av det särskilda redogöraransvaret skulle innebära risk för att redogörarna skulle visa minskad noggrannhet och ansvarskänsla. Enligt min åsikt behöver man knappast befara sådana konsekvenser. Jag vill här ånyo erinra om att den svenska statsförvaltningen torde vara ensam om att ha ett särskilt ekonomiskt redogöraransvar. Detta saknar sålunda veterligen motsvarighet inte blott utomlands utan även inom riket. Varken enskilda företag eller kommuner har ansett sig böra kräva ett sådant ansvar av sina befattningshavare. Inom statsförvaltningen är för övrigt redogörarna inom riksdagens verk undantagna från det särskilda redogöraransvaret utan att härav torde ha föranletts några olägenheter. Det straffrättsliga och ekonomiska ansvar, som enligt allmänna regler följer med statlig tjänst, bör, såvitt jag kunnat finna, vara tillräckligt även för redogörarna. Att man även enligt dessa allmänna regler kan ställa särskilda krav på noggrannhet och försiktighet hos redogörarna torde ligga i sakens natur.

Av det sagda följer enligt min mening även, att man inte — såsom från vissa håll ifrågasatts — bör uppskjuta reformen i avvaktan på en lagstiftning om det allmännas skadeståndsansvar. En framtida lagstiftning på detta område torde sålunda icke behöva påverka bedömningen av frågan om man bör bibehålla ett särskilt ekonomiskt ansvar gentemot det allmänna för de tjänstemän som är att anse som redogörare. Icke heller finns det enligt min mening anledning att avvakta en lösning av frågan om tjänstemännens ställning i förhandlingsrätts hänseende. Denna fråga torde kunna behandlas oberoende av att det föräldrade och från rättslig synpunkt otillfredsställande redogöraransvaret bortfaller och den nuvarande anmärkningsprocessen, såsom jag kommer att förorda i det följande, ersättes med ett mera tidsenligt och till processens egentliga uppgift bättre anpassat förfarande.

Jag förordar därför, att det särskilda redogöraransvaret avskaffas. Enligt utredningens förslag skulle författningsbestämmelser härom ej erfordras. Redogöraransvaret skulle bortfalla som en indirekt konsekvens av den föreslagna omläggningen av anmärkningsprocessen, genom vilken, såsom förut nämnts, redogöraransvaret för närvarande utkräves. Under remissbehandlingen har emellertid påyrkats, att den avsedda åtgärden skall komma till direkt uttryck i ett beslut av statsmakterna.

Dessa synpunkter synes böra beaktas, lämpligen på så sätt att i övergångsbestämmelserna till den nya författningen om anmärkningsprocessen utsä-

ges, att vad som på grundval av författning eller eljest är gällande beträffande särskilt ansvar för statlig redogörare icke längre skall tillämpas.

Även om anmärkningsprocessen närmast tillkommit med tanke på redogöraransvaret, torde dess viktigaste funktion numera vara att snabbt och utan större kostnad avgöra huruvida en vid revision framställd anmärkning är riktig eller ej.

Enligt utredningens uppfattning är ett förfarande, varigenom sådana tolkningsbesked kan erhållas, behövt även efter det redogöraransvaret upphävts. Utredningen har därför föreslagit, att anmärkningsförfarandet skall bibehållas om än i modifierad form och regleras genom en särskild förordning.

De föreslagna reglerna innebär i huvudsak följande. Framställd anmärkning skall i allmänhet delges den myndighet, mot vars räkenskaper anmärkningen riktas, samt sakägaren. Om anmärkning fastställs, skall revisionsmyndigheten tillse, att kronan till fördel fastställt anmärkningsbelopp inflyter och redovisas. Därvid skall, i den mån laga hinder inte möter, beloppet få kvittas mot sakägaren tillkommande fordran hos statsverket, t. ex. lön. Om beloppet inte erlægges frivilligt eller uttages genom kvittning, skall revisionsmyndigheten pröva vilka åtgärder som bör vidtas för beloppets utfående. — I fråga om besvär över fastställd anmärkning föreslås en instansordning som ansluter sig till vad som i motsvarande hänseende gäller i den nuvarande anmärkningsprocessen. Besvärsinstans är således kammarrätten; i vissa fall skall fullföljd kunna ske till regeringsrätten.

Såsom kammarrätten påpekat skiljer sig det föreslagna förfarandet från den nuvarande anmärkningsprocessen i princip därigenom att avsikten inte längre skall vara att erhålla ett avgörande, som, i den mån det innebär bifall till en anmärkning, kan verkställas mot redogörare eller enskilda sakägare såsom en domstols dom. Förfarandet skall i stället klargöra, huruvida grund finnes för att i eljest gällande ordning göra gällande ett anspråk från kronans sida utan att det därvid behöver angivas mot vem eller vilka anspråket skall riktas.

Vid remissbehandlingen har allmänt vitsordats, att anmärkningsprocessen har en viktig funktion att fylla även efter det redogöraransvaret avskaffats. Utredningens förslag i ämnet har också i regel tillstyrkts. Därvid har från flera håll understrukits, att anmärkningsprocessen bör ha den allmänna prägel som nyss angivits. Förslag har även framkommit, som syftar till att på ett mera renodlat sätt ge anmärkningsförfarandet denna inriktning. Sålunda skulle den nya författningen icke ingå på frågan om kvittning av anmärkt belopp, t. ex. mot sakägaren tillkommande lön, utan denna fråga skulle prövas av vederbörande myndighet i varje enskilt fall utifrån de enligt allmänna regler gällande förutsättningarna för kvittning. I konsekvens härmed har besvärssakkunniga förordat, att de delar av den föreslagna förordningen som avser utfående av anmärkt belopp i sin helhet skulle utgå.

Enligt de sakkunniga borde vidare vederbörande revisors motpart i anmärkningsmål i främsta rummet vara den myndighet, mot vars räkenskaper anmärkningen riktats.

Den verkställda utredningen och de däröver avgivna yttrandena ger enligt min mening klart vid handen, att man även efter redogöraransvarets avskaffande har behov av att inom statsapparaten äga tillgång till ett särskilt förfarande varigenom revisionsanmärkningar kan prövas och besked om författningarnas innebörd i frågor som beröres av revisionsverksamheten kan erhållas. En anmärkningsprocess i någon form bör alltså bibehållas. Det synes därvid naturligt att — på sätt utredningen gjort — anknyta till den processordning som för närvarande finnes på området, ehuru med de modifikationer som betingas av att ansvarsfrågan icke längre skall prövas i sådan process. Den författning som skall reglera förfarandet bör, på sätt framhållits i de nyssnämnda remissyttrandena, utformas så att förfarandet tydligt framstår som en för den statliga förvaltningsapparaten intern angelägenhet. I enlighet härmed bör, såsom besvärssakkunniga föreslagit, författningen icke uppta bestämmelser om hur kronans anspråk på anmärkta belopp skall realiseras. Denna fråga bör handläggas av vederbörande myndighet enligt eljest gällande regler. Att detta icke innebär att myndigheterna kan visa minskat intresse för att tillvarata kronans rätt behöver väl knappast utstås. Det ligger i sakens natur att revisionsmyndigheterna i sådana frågor biträder övriga myndigheter och tar erforderliga iniltitiv. För sådant ändamål bör revisionsmyndigheterna erhålla underrättelse om vidtagna åtgärder.

Av betydelse för bedömningen, om och i vilken utsträckning en anmärkning som gillats bör leda till att kronan framställer krav mot enskild person, blir i vad mån myndigheterna genom förlikning eller eljest kan efterge en statens fordran. Ett klarläggande av myndigheternas befogenheter på detta område är att emotse tämligen snart, när utredningen angående redogöraransvaret slutfört pågående översyn av reglerna om formerna för eftergift, avskrivning och bevakning av statens fordringar.

I linje med vad jag nyss förordat bör ligga, att revisorns motpart i anmärkningsmål i främsta rummet blir den myndighet, mot vars räkenskap anmärkningen riktas. Besvärsrätt bör därför tillkomma denna myndighet. På grund av det intresse redogöraren och sakägaren kan ha av anmärkningsmålets utgång och med hänsyn till målets betydelse för eventuella framtida återkrav från statens sida torde emellertid även redogöraren och sakägaren i princip böra tillerkännas partsställning. Om det från början står klart, att krav mot sakägaren inte kommer att framställas, finns dock inte anledning att dra in honom i processen. I sådant fall synes det icke erforderligt att anmärkningen delges sakägaren.

I detta sammanhang vill jag med några ord beröra en särskild fråga, som rör formerna för att utställa anmärkningar till yttrande. Huruvida yttrande skall inhämtas eller ej prövas i första hand av den tjänsteman som förbereder målet hos revisionsmyndigheten. Enligt nuvarande praxis kan den-

ne tjänsteman, om han inte anser att anmärkningen bör gillas, underrätta revisorn för att bereda denne tillfälle att återkalla sin anmärkning. Vidhålls det oaktat anmärkningen, hänskjutes målet i befintligt skick till revisionsmyndighetens avgörande. Utredningen har föreslagit, att bestämmelser härom skall upptagas i förordningen. Enligt min uppfattning är detta icke erforderligt. Det avsedda förfarandet torde nämligen kunna tillämpas utan särskilt författningsstöd, om — såsom utredningen föreslagit och jag kan tillstyrka — det uttryckligen föreskrives, att en anmärkning inte får gillas, med mindre den utställts till yttrande. I den avsedda situationen får revisionsmyndigheten vid sin prövning av målet antingen ogilla anmärkningen eller besluta om delgivning.

Enligt utredningens förslag skall revisionsmyndigheten kunna avvisa en anmärkning, om det anmärkta beloppet är ringa eller ärendets fortsatta handläggning eljest kan antagas vålla mer arbete och kostnad än som är skäligt, varvid självfallet hänsyn bör tagas till att det likväl kan vara av intresse att få saken avgjord i särskilda fall, såsom att det rör sig om en tid efter annan återkommande intäkt eller utgift eller att den myndighet vars räkenskap anmärkningen avser påfordrar att den prövas. Jag biträder detta förslag, som även innebär att de reviderande tjänstemännen kan underlåta att ta upp bagatellsaker. — Ett avvisningsbeslut som meddelats enligt den ifrågavarande regeln bör, såsom utredningen föreslagit, inte få överklagas.

Med den uppläggning av anmärkningsprocessen som här angivits synes betänkligheter inte behöva hysas mot utredningens förslag, att om en anmärkning mot viss åtgärd ogillats, ny anmärkning mot samma åtgärd skall få framställas i den mån ny grund för anmärkningen kan åberopas. Även den föreslagna förlängningen av preskriptionstiden — som i praktiken icke torde få nämnvärd betydelse — framstår som naturlig med hänsyn till processens ändrade inriktning.

På sätt kammarrätten och besvärssakkunniga förordat, synes kammarrätten böra bli slutinstans i mål enligt den föreslagna förordningen. Därigenom vinnes en viss lättnad i regeringsrättens arbetsböda.

Ett särskilt anmärkningsförfarande tillämpas för närvarande i fråga om anmärkning mot debitering av skatt och dylikt. I dessa fall har redogöransvaret för debiteringsförrättaren redan i praktiken upphört. Anmärkningen riktas nämligen direkt mot den skattskyldige, vilken om anmärkningen gillas blir ålagd att erlægga det anmärkta beloppet. Utredningen har föreslagit, att denna del av anmärkningsprocessen i stort sett oförändrad skulle inordnas i det av utredningen föreslagna förfarandet.

Jag har i det föregående intagit den ståndpunkten, att den nya författningen om anmärkningsprocessen inte bör innehålla några regler om hur kronans anspråk på anmärkta belopp skall realiseras. Det bör även framhållas, att något behov av att genom anmärkningsprocessen pröva de avsedda debiteringsfrågorna knappast föreligger. Den besvärssordning skatte- och

uppbördsförfattningarna föreskriver torde nämligen vara tillfyllest. Vissa skatter, bl. a. de på vilken förordningen om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning är tillämplig, har redan helt undantagits från anmärkningsförfarandet. Beträffande oriktig avgiftsberäkning hos tullverket gäller särskilda anmärkningsregler. Jag har därför kommit till den uppfattningen, att skatter och allmänna avgifter bör lämnas helt utanför anmärkningsprocessen.

I fråga om de skatter på vilka uppbördsförordningen är tillämplig — bl. a. skatterna på inkomst och förmögenhet — har den inom riksrevisionsverket verkställda eftergranskningen av debiteringar allttjämt betydelse. I regel rättas emellertid vid granskningen konstaterade felaktigheter efter påpekande genom vederbörande länsstyrelses försorg. Enligt min mening bör man anknyta till detta förfarande och överlåta åt länsstyrelserna att taga ställning till de anmärkningar mot debiteringsbeslut som framkommit inom riksrevisionsverket. För att tillförsäkra detta verk inflytande på ärendenas vidarebehandling bör samtidigt — i avbidan på att pågående utredning om ett allmänt ombud i uppbördsprocessen blir slutförd — vederbörande revisor tillerkännas rätt att överklaga länsstyrelsens beslut i sådana uppbördsfrågor som anhängiggjorts av honom. Vad jag här förordat föranleder ändring av 68 § 2 mom., 70 § 2 mom. och 86 § uppbördsförordningen.

En särskild form av redogöran ansvar och anmärkningsprocess förekommer enligt §§ 213 och 215 läroverksstadgan (SFS 1958: 335). Liksom utredningen anser jag att anledning inte föreligger att i detta sammanhang ändra vad som enligt nyss nämnda bestämmelser gäller i fråga om kommuns ansvarighet gentemot statsverket.

Det av utredningen framlagda författningsförslaget har, under beaktande av de synpunkter som redovisats i det föregående, bearbetats inom finansdepartementet. Därvid har även iakttagits vissa under remissbehandlingen gjorda påpekanden av i huvudsak författningsteknisk natur. Vidare har förslag till erforderliga ändringar i uppbördsförordningen utarbetats.

De bestämmelser som innefattas i de sålunda upprättade författningsförslagen torde böra träda i kraft den 1 januari 1962.

Ytterligare erfordras följdändringar i vissa administrativa författningar, bl. a. de som reglerar rätten till fullföljd i avlönings- och anmärkningsmål samt sådana instruktioner och stadgar för ämbetsverk och myndigheter som innehåller bestämmelser om anmärkningsförfarandet.

Under återopande av det anförda hemställer jag, att Kungl. Maj:t måtte i proposition föreslå riksdagen att antaga de förut nämnda inom finansdepartementet upprättade förslagen till

- 1) *förordning om förfarandet i anmärkningsmål; samt*
- 2) *förordning om ändring i uppbördsförordningen den 5 juni 1953 (nr 272).*

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

Ur protokollet:

Bo Jonas Sjölander

**Vid betänkandet fogat förslag till förordning om förfarandet
i anmärkningsmål m. m.**

Häri genom förordnas som följer.

1 §.

I denna förordning avses med revisionsmyndighet sådan myndighet, som enligt vad därom är särskilt stadgat har att utöva räkenskapsgranskning och att avgöra därvid uppkomna anmärkningsmål, samt med revisor den som å tjänstens vägnar äger föra talan i anmärkningsmål.

Förordningen äger icke tillämpning i fråga om anmärkningsmål angående oriktig avgiftsberäkning hos tullverket.

2 §.

Rättas icke vid räkenskapsgranskning uppmärksammas felaktighet, skall vederbörande revisor framställa sådan anmärkning som felaktigheten må föranleda.

Anmärkning skall framställas skriftligen samt ange den räkenskap varemot anmärkningen riktas, grunden för anmärkningen, det anmärkta beloppet och, där någon anses hava genom felaktigheten antingen åtnjutit obehörig ekonomisk förmån eller åsamkats förlust, namnet på denne (sakägaren); dock att i förstnämnda fall sakägarens namn må uteslutas om det kan antagas, att krav i anledning av felaktigheten icke skall komma att riktas mot honom.

Anmärkning mot att skatt eller annan dylik intäkt beräknats till för lågt belopp skall tillika innehålla yrkande om åläggande för sakägaren att utgiva det anmärkta beloppet.

3 §.

Ej må anmärkning gillas, med mindre den varit utställd till delgivning.

Anser tjänsteman, som har att pröva huruvida framställd anmärkning skall utställas till delgivning, att så icke bör ske, och återkallas ej anmärkningen, skall ärendet överlämnas till handläggning i den ordning som gäller för revisionsmyndighetens prövning av anmärkningsmål.

4 §.

Beslutas delgivning, skall anmärkningen i huvudskrift eller styrkt avskrift delgivas myndighet eller annan, mot vars räkenskap anmärkningen riktas, med anmodan att efter vederbörande tjänstemans hörande inom viss angiven tid inkomma med yttrande. Anmärkningen skall på enahanda sätt delgivas namngiven sakägare med angivande av viss tid, inom vilken yttrande må avgivas.

Uteblir yttrande, må anmärkningen ändock prövas. Kan beslutad delgivning med sakägare icke verkställas, har revisionsmyndigheten att efter omständigheterna vidare förfara i saken; dock må i så fall anmärkning mot att skatt eller annan dylik intäkt beräknats till för lågt belopp icke upptagas till prövning.

5 §.

Är det anmärkta beloppet ringa eller kan fortsatt handläggning av ärendet antagas vålla mer arbete och kostnad än skäligt är, må revisionsmyndigheten avvisa anmärkningen. Vid prövning av fråga härom bör dock hänsyn tagas jämväl till andra möjligen förekommande omständigheter, såsom att beloppet avser utgift eller intäkt, som tid efter annan återkommer, eller att principiella skäl till anmärkningen föreligga.

6 §.

Revisionsmyndighets slutliga beslut i anmärkningsmål skall avfattas skriftligen samt angiva de skäl varå beslutet grundas.

Gillas anmärkning, som avses i 2 § tredje stycket, skall beslutet därjämte innehålla åläggande för sakägaren att utgiva det fastställda anmärkningsbeloppet.

Beslutet skall delgivas vederbörande revisor ävensom tjänsteman och sakägare som avses i 4 § första stycket.

7 §.

Anmärkning, som prövats av revisionsmyndighet, må icke återkallas.

8 §.

På ansökan av den saken rör eller eljest må revisionsmyndigheten besluta, att annan gillad anmärkning än sådan som avses i 2 § tredje stycket icke skall föranleda vidare åtgärd, om det anmärkta förfarandet uppenbarligen icke förorsakat skada eller fog kan anses ej hava saknats för detsamma eller utfående av det fastställda anmärkningsbeloppet kan antagas vålla mer arbete och kostnad än skäligt är.

Meddelas sådant beslut, äger vad i 9 och 10 §§ nedan sägs icke tillämpning.

9 §.

Revisionsmyndigheten skall tillse, att kronan till fördel fastställt anmärkningsbelopp inflyter och redovisas. Myndighet eller annan, mot vars räkenskap anmärkningen riktats, skall medverka till att beloppet inflyter samt lämna revisionsmyndigheten redogörelse för därutinnan vidtagna åtgärder.

Belopp som nu sagts må, om laga hinder däremot icke möter, avräknas vid gäldande av sakägaren tillkommande fordran hos statsverket. Därvid skall dock i fråga om fordran å avlöning iakttagas, att sakägaren icke kommer att sakna medel till uppehälle och nödvändiga personliga utgifter för sig och sin familj.

10 §.

Därest kronan till fördel fastställt anmärkningsbelopp icke gäldas godvilligt eller genom kvittning, skall revisionsmyndigheten pröva vilka åtgärder som böra vidtagas för beloppets utfående. Myndigheten må, där beloppet icke utgör intäkt som i 2 § tredje stycket sägs, för kronans räkning träffa förlikning ävensom föra talan inför domstol.

Revisionsmyndigheten må för åtgärd, som avses i första stycket, påkalla biträde av annan myndighet med erfarenhet på området.

11 §.

Mot annat av revisionsmyndighet meddelat slutligt beslut i anmärkningsmål än enligt 5 § må talan föras genom besvär hos kammarrätten;

angående talan mot sådant beslut av kammarrätten i dess egenskap av revisionsmyndighet är särskilt stadgat.

Denna förordning träder i kraft den

Genom förordningen upphävas

§§ 8, 9, 10 och 11 förordningen den 11 december 1830 (nr 85) angående behandlingen av extraordinarie avskrivningsfrågor och anmärkningsmål; kungörelsen den 17 december 1920 (nr 840) angående anställande av reservationskrav;

2 § andra stycket kungörelsen den 12 december 1924 (nr 528) med föreskrifter angående fullföljd av talan i vissa besvärs- och anmärkningsmål m. m.;

kungörelsen den 12 december 1924 (nr 529) angående tid för framställande av anmärkningar vid uppbördsmäns och redogörarens räkenskaper m. m.;

27 § stadgan för kammarrätten den 1 december 1959 (nr 545);

så ock vad eljest i allmän författning eller föreskrift finnes stridande mot bestämmelserna i denna förordning.

Beträffande anmärkningar, som utställts till delgivning före förordningens ikraftträdande, skola dittills gällande bestämmelser och förfaranden fortfarande tillämpas.

Innehåll

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Författningsförslag	2
Statsrådsprotokoll den 10 mars 1961	6
I. Inledning	6
II. Den statliga revisionsverksamheten	7
III. Utredningen	9
Redogöraransvarets nuvarande innebörd	9
Tidigare framförd kritik mot redogöraransvaret	14
Utredningens ställningstagande till redogöraransvaret	16
Anmärkningsprocessens nuvarande utformning	21
Tidigare framförd kritik mot anmärkningsprocessen	25
Utredningens ställningstagande rörande anmärkningsprocessen	26
Utredningens författningsförslag	28
IV. Remissyttrandena	34
Redogöraransvaret	34
Anmärkningsprocessen	38
Författningsförslaget	41
V. Departementschefen	45
Bihang: Vid betänkandet fogat författningsförslag	52