

National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

UNGL.
- 9 MRS 1960
STO

SOU
1960:7A

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1960:7

Finansdepartementet

REDOGÖRARANSVARET OCH ANMÄRKNINGSPROCESSEN

FÖRSLAG AV

UTREDNINGEN ANGÅENDE REDOGÖRARANSVARET M. M.

Stockholm 1960

Statens offentliga utredningar 1960

Kronologisk förteckning

1. Folktandvården. Idun. 189 s. **I.**
2. Högre utbildning, forskning och försök på lantbrukets område. Almqvist & Wiksell, Uppsala. XII s. + 508 s. **Jo.**
3. Grusexploateringen i Sverige. Idun. 85 s. **Jo.**
4. Fastighetsbeskattningen. Marcus. 179 s. **Fi.**
5. Förslag till namnlag. Idun. 362 s. **Ju.**
6. Studiekostnader vid beskattningen. Idun. 211 s. **Fi.**
7. Redogöraransvaret och anmärkningsprocessen. Kihlström. 146 s. **Fi.**

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

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1960:7

Finansdepartementet



REDOGÖRARANSVARET
OCH
ANMÄRKNINGSPROCESSEN

FÖRSLAG AV

UTREDNINGEN ANGÅENDE REDOGÖRARANSVARET M. M.

EMIL KIHLSTRÖMS TRYCKERI AKTIEBOLAG

STOCKHOLM 1960

Innehåll

Skrivelse till departementschefen 5

Förslag till Förordning om förfarandet i anmärkningsmål m. m. 7

Kap. I. Utredningsdirektiven 10

Kap. II. Den statliga revisionsverksamheten 14

Kap. III. Redogöraransvarets och anmärkningsprocessens historiska bakgrund 22

Kap. IV. Redogöraransvaret 43

Kap. V. Anmärkningsprocessen 55

Kap. VI. Undersökning av redogöraransvaret 63
Tidigare kritik 63
Utredningen 69
Behovet av redogöraransvar 76
Diskuterade utvägar till ernående av lindrigare redogöraransvar 78

Kap. VII. Undersökning av anmärkningsprocessen 87
Tidigare kritik 87
Utredningen 91
Behovet av anmärkningsprocess efter redogöraransvarets avskaffande 95

Kap. VIII. Utredningens författningsförslag 98
Allmän motivering 98
Speciella frågor 103
Kvittning 103
Läroverkskommuns ansvar för statsmedel 107
Specialmotivering 108

Kap. IX. Sammanfattning av utredningens förslag 122

Bilagor:

Bilaga 1—2. Statistik 124

Bilaga 3. Revisionsverksamheten och redogöraransvaret i Danmark, Finland och Norge 126

Bilaga 4. Redogöraransvaret i vissa andra stater 133

Bilaga 5. Revisionsmyndigheternas svar på vissa förfrågningar 135

Bilaga 6. Svar på förfrågningar ang. ersättningsansvar för kommunala tjänstemän m. m. 140

Bilaga 7. Svar på förfrågningar ang. ersättningsansvar hos vissa enskilda företag m. m. 145

Förkortningar

Litteratur:

Lundequist Nils Lundequist, Sammandrag af utfärdade äldre och senare Stadgar och Författningar angående Sveriges Rikes Kammar-Werk. Nyköping 1821.

Odén Birgitta Odén, Rikets uppbörd och utgift. Statsfinanser och finansförvaltning under senare 1500-talet. Akad. avhandling. Lund 1955.

Osængius Fanehjelm och Osængius, Sammandrag af de ... utur Kongl. Maj:ts och Rikets Kammar-Rätts Konunga-Brefs Böcker, ifrån 1634 ... till den 30 juni 1831 fortsatta, otryckta Samlingar utaf gällande Förordnanden» etc. Stockholm 1831.

Rabenius L. G. Rabenius, Lärobok i svenska kamerallagfarenheten. Örebro 1832.

Övriga förkortningar:

KF	Kungl. förordning.
KK	Kungl. kungörelse.
KÅ	Kammarrättens årsbok, avd. I.
MO	Militieombudsmannen.
NJA	Nytt juridiskt arkiv.
Ora	KF den 24 maj 1928 ang. förfarandet i vissa fall vid oriktig avgiftsberäkning hos tullverket.
RÅ	Regeringsrättens årsbok.
SFS	Svensk författningssamling.
SOU	Statens offentliga utredningar.

Till Herr Statsrådet och Chefen
för Kungl. Finansdepartementet

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 30 juni 1955 har chefen för finansdepartementet tillkallat regeringsrådet E. L. Eckerberg, numera f. d. kammarrättsrådet C. T. Wikström och byråchefen i riksräkenskapsverket E. B. A. Ehnbom med uppdrag att verkställa utredning rörande redogöraransvaret och anmärkningsprocessen jämte därmed sammanhängande frågor. Åt Eckerberg har tillika uppdragits att såsom ordförande leda de sakkunnigas arbete.

Till sekreterare åt utredningsmännen har förordnats t. f. kammarrättsassessorn P. S. V. Widmark.

Utredningen har antagit benämningen Utredningen angående redogöraransvaret m. m.

Uppdraget omfattar utredning angående redogöraransvaret och anmärkningsprocessen samt formerna för eftergift, avskrivning och bevakning av statens fordringar. Utredningen har ansett lämpligt att såsom ett första avsnitt behandla redogöraransvaret och anmärkningsprocessen.

Till utredningen ha för att tagas i beaktande vid fullgörandet av dess uppdrag i sistnämnda del överlämnats dels riksdagens skrivelse den 29 juni 1945, nr 532, i anledning av två inom riksdagen väckta motioner (I: 282; II: 442) om utredning med förslag angående redogöraransvaret inom statsförvaltningen, dels riksdagens skrivelse den 18 april 1953, nr 139, i anledning av väckt motion (I: 42) om utredning angående redogöraransvaret, dels skrivelser till chefen för finansdepartementet den 4 november 1946 från justitieombudsmannen angående bl. a. redogöraransvaret inom statsförvaltningen och den 22 april 1947 från militieombudsmannen angående viss framställning i fråga om redogöraransvaret och handläggning av anmärkningsmål, dels ock riksräkenskapsverkets utlåtande den 9 januari 1951 över 1950 års besparingsutrednings promemoria den 10 november 1950 angående möjligheten till begränsning av länsstyrelsernas arbetsuppgifter m. m.

Utredningen har avgivit utlåtanden över skolförfattningssakkunnigas promemoria den 29 januari 1958 angående de allmänna läroverkens förvaltning, besvärssakkunnigas betänkande om förfarandet vid konsumtionsbeskattning (SOU 1957: 50), riksdagens år 1958 församlade revisorers berättelse §§ 26 och 28, en den 6 juni 1959 av utredningen angående vatten-

domstolarnas organisation avgiven promemoria rörande de administrativa verksamhetsformerna m. m., samt betänkande angående administrativ organisation inom utrikesförvaltningen, avgivet den 18 juli 1959 av inom utrikesdepartementet tillkallad utredningsman.

Till fullgörande av utredningsuppdraget i viss del får utredningen härmed vördsamt överlämna betänkande med förslag till förordning om förfarandet i anmärkningsmål m. m.

Stockholm den 20 februari 1960.

Enar Eckerberg

Thorsten Wikström *Bertil Ehnbom*

/Sverker Widmark

Förslag till

Förordning om förfarandet i anmärkningsmål m. m.

Härigenom 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 uppmärksammad felaktighet, skall vederbörande revisor framställa sådan anmärkning som felaktigheten må föranleda.

Anmärkning skall framställas skriftligen samt angiva 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 redogörares 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.

KAPITEL I

Utredningsdirektiven

Utredningens direktiv innefattas i ett anförande till statsrådsprotokollet över finansärenden den 30 juni 1955 av dåvarande chefen för finansdepartementet, statsrådet Sköld. Departementschefen anförde bl. a. följande.

Den statliga revisionsverksamheten i egentlig mening utföres dels av det centrala revisionsverket, riksräkenskapsverket, och dels av specialrevisioner hos vissa andra ämbetsverk. Gemensamt för den revisionsverksamhet, som utövas av de reviderande verken, är det anmärkningsförfarande, 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. Ansvaret grundar sig uteslutande 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 besvärs- och anmärkningsmål m. m. I övrigt är de regler som följes i anmärkningsprocessen utformade av praxis. Redogörare, som ådömts återbetalningsskyldighet, har möjlighet till regresstalan gentemot den, till vilken den felaktiga utbetalningen ägt rum. Återbetalningsskyldighet kan åläggas den senare först efter en vid allmän domstol förd rättegång. Utgången av denna är beroende av domstolens prövning av de förhållanden, som ligger till grund för utbetalningen. Den som blivit dömd i anmärkningsmål kan i vissa fall på extraordinär väg befrias från ersättningsskyldigheten genom att Kungl. Maj:t av nåd låter vid gjord utbetalning bero eller förordnar att den uppkomna bristen skall täckas genom medelsanvisning.

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. Här må erinras om följande.

I skrivelser åren 1931 och 1941 riktade militieombudsmannen Kungl. Maj:ts uppmärksamhet på frågan om statens redogörares ansvarighet för sina utbetalningar och framhöll därvid, att praxis var så sträng att även personer som iakttagit all nödig omsorg för bevakandet av statens intressen kunnat ådömas betalningsansvar. Samma fråga behandlades vid 1939 års riksdag i anledning av en till chefen för finansdepartementet framställd interpellation (FK nr 16 s. 23). I yttrande över interpellationen framhöll riksräkenskapsverket, att spörsmålet om redogöraransvaret endast utgjorde en del av den större frågan om förfarandet beträffande anmärkningar uppkomna vid granskning av statsräkenskaperna och att en mera genomgripande ändring i fråga om redogöraransvaret därför måste få betydelsefulla återverkningar på den kamerala revisionens verkningssätt och arbetsformer. I anslutning till vad riksräkenskapsverket sålunda framhållit uttalade departementschefen i sitt svar på interpellationen, att med hänsyn till de vanskligheter, varmed en omläggning av grunderna för nu gällande system var förbunden, resultatet av smärre reformer på området borde avvaktas, innan frågan om en mer genomgripande rättslig omreglering av redogöraransvaret upptogs till avgörande.

Riksdagens år 1940 församlade revisorer förordade, att ett smidigare förfarande än anmärkningsprocessen skulle komma till användning för rättelse i de fall då själva sakfrågan i princip blivit löst. Anmärkningsprocessens tungrodda former hade till följd, att det kunde förflyta flera år från det en anmärkning framställts till dess målet blivit slutligen avgjort. För redogörare, som under tiden hade att upprepade gånger, ofta månadsvis, fatta beslut av samma art som det påtalade, uppkom ett enligt revisorerna betänkligt tillstånd. Riksdagen (rskr 1941: 405) hemställde, att Kungl. Maj:t måtte överväga vad statsrevisorerna sålunda föreslagit. Vissa av revisorerna i sammanhanget berörda frågor syntes riksdagen vara av beskaffenhet att böra bliva föremål för utredning.

I tvenne motioner till 1945 års riksdag (I: 282 och II: 442) hemställdes, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning med förslag angående redogöraransvaret inom statsförvaltningen. I yttrande över motionerna uttalade statskontoret, att en dylik utredning lämpligen kunde ingå som ett grundläggande led vid fullföljandet av den av 1941 års riksdag begärda översynen av det statliga revisionsväsendet. Riksräkenskapsverket ansåg att utredningen icke enbart borde omfatta redogöraransvaret utan jämväl innefatta andra spörsmål som står i samband med redogöraransvaret, bland annat frågan om formerna för avskrivning av kronans fordringar. Första lagutskottet (utl. nr 50) fann övervägande skäl tala för att en undersökning verkställdes beträffande redogöraransvaret. Vid en sådan utredning 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 berörda tjänstemännens berättigade intressen. Riksdagen avlät skrivelse (rskr 1945: 532) med anhållan om utredning av redogöraransvaret inom statsförvaltningen jämte därmed sammanhängande frågor.

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) gjorde hemställan hos Kungl. Maj:t i enlighet med utskottets utlåtande.

I utlåtande (nr 25) över en vid 1953 års riksdag väckt motion (I: 42), vilket utlåtande godkändes av riksdagen (rskr 1953: 139) uttalade första lagutskottet, att de skäl som föranlett riksdagens tidigare begäran om utredning av redogöraransvaret jämte därmed sammanhängande frågor i allt väsentligt fortfarande ägde giltighet.

Vissa särskilda frågor rörande ämbets- och tjänstemännens redogöraransvar har uppmärksammats av ett par numera avslutade utredningar. Sålunda har 1945 års folkskolesakkunniga i sitt betänkande med förslag angående förenklat rekvisitions- och granskningsförfarande beträffande vissa statsbidrag till folkskoleväsendet (SOU 1949: 40) framlagt vissa förslag till begränsningar av redogöraransvaret. Andra dylika förslag har framförts av 1948 års förhandlingsrättskommitté (SOU 1951: 54). Vidare hemställde 1950 års besparingsutredning i en avgiven promemoria, att en utredning av redogöraransvaret måtte komma till stånd.

Den av riksdagen begärda utredningen rörande redogöraransvaret och anmärkningsprocessen jämte därmed sammanhängande frågor bör nu komma till stånd. Vid utredningen bör hänsyn tagas till vad riksdagen, ämbetsverk och kommittéer uttalat i ämnet. Därjämte bör beaktas att kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar enligt utredningsdirektiven har att utreda frågor som nära sammanhänger med spörsmålet om redogöraransvaret. Härutöver vill jag framhålla följande.

Gentemot de nuvarande reglerna beträffande redogöraransvaret har främst anmärkts att dylikt ansvar kan innebära ersättningsskyldighet för redogöraren även i fall, då han icke gjort sig skyldig till något direkt tjänstefel. Vidare har påtalats den skärpning av redogöraransvaret, som ligger däri, att redogöraren i olika fall kan ha endast begränsade möjligheter att söka sitt åter av den saken ytterst kan gälla. Under hänvisning

härtill har framhållits, att redogöraransvaret framstår såsom obilligt och att det är konstruerat på ett föga tidsenligt sätt. Å andra sidan har framhållits att ett avskaffande av redogöraransvaret skulle innebära en till sina verkningar svåröverskådlig åtgärd, då redogöraransvaret är av central betydelse för den rättsliga regleringen av den statliga medelsförvaltningen. Mot bakgrunden av dessa synpunkter bör det ankomma på utredningen att närmare pröva frågan om innebörden, omfattningen och betydelsen av redogöraransvaret samt framlägga härav betingade förslag till bestämmelser. Utredningen bör vara oförhindrad att även undersöka möjligheterna att ersätta redogöraransvaret med andra åtgärder. Skulle utredningen anse sig böra föreslå att redogöraransvaret i princip bibehålles, bör utredningen dock pröva möjligheterna att begränsa detsamma och bör utredningen därvid särskilt överväga frågan om ett avskaffande eller en uppmjukning av ansvaret då vållande icke kan anses föreligga, därvid dock staten i stället bör kunna rikta ersättningsanspråk direkt gentemot den saken ytterst kan gälla. Självfallet bör utredningen vid sina överväganden beakta redogöraransvarets betydelse för hushållningen med statsmedel. Erfarenheterna av de smärre partiella reformer som vidtagits, såsom exempelvis angående förfarandet i vissa fall vid oriktig avgiftsberäkning hos tullverket, bör samtidigt uppmärksammas. Utredningen bör avse ej endast statliga befattningshavare och innehavare av statliga uppdrag utan även andra, för vilka redogöraransvar gentemot kronan kan föreligga.

Vad angår anmärkningsprocessen uppvisar denna i dess nuvarande former uppenbara fördelar i form av garantier för grundlig utredning och noggrann prövning av det enskilda fallet. Dock medför det omständliga förfarandet även tydliga nackdelar. Med gällande ordning för anmärkningsprocessen kan ett ovisshetstillstånd uppkomma under tiden från det en anmärkning framställts till dess det slutliga avgörandet — kanske efter avsevärd tid — sker genom utslag av den högsta instansen. Enligt min uppfattning bör anmärkningsprocessen alltjämt utformas så att garantier föreligger för en noggrann utredning och grundlig prövning i de fall, då anmärkning av principiell innebörd framställts. Däremot synes det icke uteslutet att processförfarandet skulle, utan att befogade anmärkningar från rättssäkerhetssynpunkter skulle vara att framställa, kunna förenklas beträffande vissa mindre komplicerade fall. Frågan om förenkling av processen i anmärkningsmål bör sålunda prövas av utredningen. Därest spörsmålet om fullföljdsrätt i lönemål skulle aktualiseras i annan ordning bör givetvis konsekvenserna härav beaktas vid fullgörandet av nu ifrågavarande utredningsuppdrag.

Utredningen bör anförtros åt tre särskilt tillkallade sakkunniga. Till deras förfogande bör i mån av behov ställas särskild expertis. De sakkunniga bör i erforderlig utsträckning samråda med kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar.

KAPITEL II

Den statliga revisionsverksamheten

Med revisionsmyndigheter i egentlig bemärkelse (kamerala revisionsmyndigheter) avses statliga myndigheter som ha att granska räkenskaper och pröva anmärkningsmål. Emellertid utövas kontroll av statens utgifter och inkomster även av andra myndigheter. Sålunda åligger det statens sakrevision att ur allmänt ekonomiska synpunkter granska statlig och statsunderstödd verksamhet i den mån icke Kungl. Maj:t särskilt förordnar att visst förvaltningsområde eller viss verksamhet skall undantagas från sakrevisionens granskning. Sakrevisionen skall utöva tillsyn över att den verksamhet, som faller under revisionens granskning, anordnas på ett ändamålsenligt, planmässigt och sparsamt sätt, varvid bl. a. bör tillses att statens inkomster inflyta utan att onödiga kostnader förorsakas statsverket. Det åligger sakrevisionen att samråda med statens organisationsnämnd i frågor som beröra nämndens verksamhetsområde. Organisationsnämnden har bl. a. till uppgift att planlägga och i samverkan med vederbörande verk utföra organisationsundersökningar inom statliga förvaltningsgrenar. Nämnda båda myndigheters uppgifter äro således i viss mening av kontrollerande art, ehuru myndigheterna icke äro revisionsmyndigheter i egentlig bemärkelse. Emellertid gäller, att om vid sakrevisionens granskning någon oriktighet påträffas i den granskade myndighetens räkenskaper och oriktigheten ej avhjälpes genom myndighetens åtgörande, har sakrevisionen att göra anmälan om förhållandet hos vederbörande kamerala revisionsmyndighet.

Den hos de flesta myndigheter utövade kontrollen över utbetalningarnas riktighet, vilken i vissa fall bedrives såsom förhandsgranskning, torde snarare vara att anse som ett led i förvaltningsåtgärderna än som revisionsverksamhet.

En del av den statliga revisionsverksamheten är anordnad på sådant sätt, att verksamheten icke kan leda till anmärkningsmål. Till en början må omnämnas den granskning som utövas av riksdagens revisorer. De anmärkningar, som framställas vid denna granskning, bli överhuvudtaget icke föremål för bedömande i administrativ ordning. Beträffande statsmedel, som med redovisningsskyldighet utgå till icke-statliga rättssubjekt, äro formerna för revisionen synnerligen växlande. Långt ifrån alltid revideras dylika statsmedel av revisionsmyndighet. Frågor om den

rätta användningen av medlen äro alltså ofta undandragna bedömning i anmärkningsprocess. Samma är givetvis förhållandet beträffande de statliga aktiebolagens medelsdispositioner, vilka granskas enligt aktiebolagslagens föreskrifter om revision.

Den granskning av stämpelbeläggningen vid allmänna underrätter och länsstyrelser, som utövas vid rikets hovrätter, kan anses vara en revisionsverksamhet, enär granskningen avser beskattningsbeslut, t. ex. beslut angående arvs- och gåvoskatt. Av historiska skäl ha emellertid sådana anmärkningar kommit att handläggas i annan ordning än anmärkningsprocess, i följd varav redogöraransvar icke föreligger för dylika beskattningsbeslut.

För granskning av verksamheten hos vissa myndigheter förordnar Kungl. Maj:t överrevisorer, nämligen hos järnvägsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen samt vattenfallsstyrelsen. Enligt instruktionerna för dessa myndigheter kunna överrevisorerna för vinnande av rättelse av uppmärksammad felaktighet, som anses innebära författningsstridig utbetalning, antingen fästa riksräkenskapsverkets uppmärksamhet på felaktigheten eller själva föra talan i kammarrätten. Intetdera av dessa förfaranden synes överrevisorerna någonsin ha tillämpat, men det är uppenbart att anmärkningsmål kunde uppkomma därest så skulle ske.

Riksräkenskapsverket är central myndighet för kontrollen över den statliga medelsförvaltningen och för därmed sammanhängande frågor. På grund härav skall verket bl. a. utöva ständig tillsyn därå, att statens räkenskapsväsen fungerar ändamålsenligt och att erforderliga förbättringar vidtagas 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 avse en teknisk sida 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 uppkomma vid verkets egentliga räkenskapsgranskning, vilken i princip omfattar alla räkenskaper som kunna bli föremål för statlig revision. Enligt instruktionen åligger det verket att tillse, att

de räkenskaper och redovisningshandlingar bli vederbörligen granskade, vilka jämlikt särskilt meddelade bestämmelser skola till verket ingivas av statsmyndigheter, statstjänstemän och statsunderstödda inrättningar ävensom av sådana korporationer och enskilda som med redovisningsskyldighet erhålla anslag av statsmedel. Vad därvid skall iakttagas framgår av föreskriften att granskningen skall avse att kontrollera, förutom redogörelsernas överensstämmelse med fastställda formulär samt deras riktighet till siffran, att inkomsterna uppbäras och redovisas samt att utgifterna verkställas och bokföras i enlighet med riksstat, specialstater, utfärdade författningar och eljest givna stadganden ävensom att i övrigt vid förvaltningen av kronans medel och andra tillgångar gällande föreskrifter följas samt nödig sparsamhet och statens bästa iakttagas. För att kunna genomföra revisionen äger riksräkenskapsverket hos vederbörande låta inventera kassor m. m. samt undersöka redovisningsväsendet och inhämta de underrättelser rörande förvaltningen och kontrollen däråa, som kunna erfordras för utförande av verkets åligganden. Vidare äger verket vid underlåtenhet att inom föreskriven tid avlämna infordrad förklaring förelägga och utdöma vite.

Riksräkenskapsverket har, som förut nämnts, 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, uppkomma emellertid vid den revision som bedrives av verkets revisionsbyråer. Härvid har man att skilja mellan utgiftsgranskning och inkomstgranskning.

Utgiftsgranskningen inledes normalt med förgranskning, som företrädesvis avser en formell och siffermässig räkenskapskontroll; därvid gjorda erinringar antecknas i en särskild promemoria, som överlämnas till den tjänsteman på vilken eftergranskning av räkenskaperna ankommer. Sistnämnda granskning avser en räkenskapskontroll ur företrädesvis kamerala, juridiska och allmänt ekonomiska synpunkter. I verkets arbetsordning finnas närmare föreskrifter rörande omfattningen av granskningen. Den torde i allmänhet vara stickprovsmässig eller systematisk med hänsyn till för varje särskilt fall angivna speciella frågor. På grund av räkenskapsmaterialets omfattning är det uteslutet att fullständigt granska alla räkenskaper. Vid den systematiska granskningen ägnas särskild uppmärksamhet åt tillämpningen av nyutkomna författningar av allmän räckvidd och betydelse. Räkenskaper, som varit föremål för specifik granskning inom specialrevision, underkastas den ytterligare revision som föranledes av omständigheterna.

Vid granskningen uppmärksammad felaktighet blir i många fall tillrättalagd efter hänvändelse under hand till redogöraren med begäran därom. 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 ha att ersätta det anmärkta beloppet (redogörarna).

Med riksräkenskapsverkets inkomstgranskning avses granskningen av beskattningslängder, vissa saköreslängder samt vissa bland uppbörds- och bötesredogörelsernas verifikationer ingående längder och handlingar. Anmärkning vid denna granskning innehåller yrkande, att den skattskyldige måtte förpliktas utgiva det anmärkta beloppet.

Anmärkningar prövas hos riksräkenskapsverket i regel av två byråchefer och vederbörande byrådirektör, därest samtliga äro om beslutet ense. Eljest prövas anmärkningsfrågor av generaldirektören, två byråchefer och vederbörande byrådirektör, därvid envar av dem äger en röst. Vid lika röstetal gäller den mening som biträdes av generaldirektören.

Riksräkenskapsverkets egna räkenskaper revideras av en tjänsteman i *kammarrätten;* prövning av därvid hos kammarrätten framställd anmärkning sker på samma sätt som prövning av andra ärenden hos kammarrätten, d. v. s. anmärkningen prövas av en kammarrättens division, bestående av tre ledamöter.

Specialrevisioner finnas inrättade inom vissa myndigheter vilka ha ett större antal lokalförvaltningar. Dessa revisionsorgan ha att granska räkenskaperna hos underlydande förvaltningar eller vissa av dem.

Försvarets civilförvaltning inrymmer den största av specialrevisionerna, i det dess revisionsbyrå utövar kameral revision av räkenskaperna för försvarets myndigheter utom de centrala militära förvaltningarna. Vissa verkstäder vid försvaret underkastas därjämte revision hos civilförvaltningen ur företagsekonomisk synpunkt. Revisionen innefattar enligt instruktion kontroll därå, att inkomster och utgifter äro behörigen bokförda och verifierade, att räkenskapshandlingar och verifikationer äro till siffran rätt uträknade, att medel vederbörligen inflyta och redovisas i räkenskaperna, att utgifterna stå i överensstämmelse med gällande författningar samt att i övrigt av Kungl. Maj:t eller central myndighet givna förvaltningsföreskrifter behörigen iakttagas. Även å civilförvaltningens kameralbyrå fullgöras vissa revisionsuppgifter, nämligen kontroll över den centrala kassaredovisningen, insättningar och uttag å postgiro och bank samt förskottsmedels handhavande och redovisning, tillsyn över anslagsbelastningen samt redovisningen av fonder och diverse medel, granskning av räkenskaperna för läger- och manskapskassor med därtill anslutna rörelser samt kontroll därå att verifikationerna äro till siffran rätt uträknade och behörigen kvitterade.

Civilförvaltningens revision har i stort sett samma ställning gentemot försvarets myndigheter och inrättningar som riksräkenskapsverket mot de myndigheter vilkas räkenskaper verket har att granska. Civilförvaltningen

äger sålunda verkställa inventeringar, inspektioner och undersökningar rörande förhållanden inom dess ämbetsområde. Redogörare kan genom vite tillhållas att avgiva förklaring över anmärkt åtgärd eller fullgöra vad som eljest åligger honom i avseende å redovisning och kontroll. Revisionen får en speciell karaktär genom att civilförvaltningen handhar den centrala bokföringen för försvaret. Räkenskapsmaterial inkommer var tionde dag och bokföres sedan det siffer- och titelgranskats. Uppmärksammas vid bokföringen åtgärder, som anses kunna vara felaktiga, anmälas de till revisionsbyrån. Revisionsbyrån, som är organiserad å centraldetalj, tre revisionskontor och undersökningssektion, är för sin granskning i huvudsak hänvisad till verifikationsmaterialet när granskning sker centralt. Numera lägges stor vikt vid granskning vid inspektion hos lokala förvaltningar. Granskningen avser huvudsakligen uppdagande av formella brister och felaktig tillämpning av författningar. I någon mån granskas de vidtagna åtgärderna ur ändamålssynpunkt. Granskning av hela materialet kan givetvis icke äga rum. Systematisk granskning förekommer och avser då vanligen visst eller vissa utgiftsslag i särskilt utvalda räkenskaper.

Hos civilförvaltningen avgöras anmärkningsmål i regel av generaldirektören; är anmärkningen framställd å revisionsbyrån sker prövningen i närvaro av krigsrådet å denna byrå och vederbörande krigsråd å kansli-, löne- eller kameralbyrån eller en av krigsrådet i fråga utsedd befattningshavare å respektive byrå; dock prövas medgivna anmärkningar av angivet slag endast av krigsrådet å revisionsbyrån. Anmärkningar beträffande lägerkassor framställas inom kameralbyrån och avgöras i närvaro av krigsrådet å denna byrå. Föredragande är alltid vederbörande byrådirektör (kontors- eller sektionschef).

Arbetsmarknadsstyrelsens revisionssektion granskar styrelsen underställda lokala myndigheters och organs räkenskaper, såsom länsarbetsnämndernas och beredskapsarbetsplatsernas. Bokföring av räkenskaperna för ifrågavarande organ sker centralt hos styrelsen, som för detta ändamål mottager månadsrapporter med verifikationer. Tidigare granskades räkenskapsmaterialet fullständigt; numera tillämpas det förfarandet, att arbetsplatsernas räkenskaper visserligen granskas i sin helhet men länsarbetsnämndernas endast till viss del.

Anmärkningar, som medgivits och föranlett betalning, läggas ad acta; övriga anmärkningar prövas av generaldirektören eller souschefen i närvaro av två byråchefer och chefen för revisionssektionen.

Medicinalstyrelsen utövar revision av styrelsen underställda lokala myndigheters och organs räkenskaper. Revisionen innefattar även saklig granskning; ett led i den utgör sålunda utarbetandet av sammanfattande jämförelser mellan de granskade sjukhusens hushållning. Räkenskapsmaterialet granskas i regel endast till viss del.

Liksom hos vissa andra specialrevisioner prövas icke medgivna anmärk-

ningar, som föranlett betalning. Bestridda anmärkningar prövas av överdirektören på föredragning av kameralbyråchefen, vanligen i närvaro av två byrådirektörer.

Å *generaltullstyrelsens* revisionsbyrå granskas avgiftsberäkningen vid tullverket. Denna granskning har en speciell karaktär ur anmärkningssynpunkt, enär förfarandet reglerats i särskild författning, KF den 24 maj 1928 ang. förfarandet i vissa fall vid oriktig avgiftsberäkning hos tullverket, vanligen kallad »Ora». I sin granskningsverksamhet har revisionsbyrån hjälp av tullvärdekontoret och statistiska avdelningen hos styrelsen, vilka till byrån anmäla sådana iakttagelser som böra föranleda utredning. Styrelsen mottager från sina lokalförvaltningar redovisningshandlingar en gång i månaden och verifikationer på tullområdet fyra gånger i månaden. För uraktlåtenhet att inom behörig tid leverera redogörelsehandlingar eller influtna medel må av styrelsen bestämmas böter för varje dag, som sådan försummelse ligger redogöraren till last.

Medgivna och betalda tullanmärkningar ävensom frånträdda sådana prövas av revisionsbyråchefen. Övriga tullanmärkningar prövas av generaltulldirektören, revisionsbyråchefen, som är föredragande, och ytterligare en byråchef.

Å generaltullstyrelsens kameralbyrå granskas sådana tullverkets räkenskaper som icke avse tull och dylika avgifter. Därvid framställda anmärkningar, som icke medgivits och föranlett betalning, avgöras av generaltulldirektören med kameralbyråchefen som föredragande och i närvaro av kanslibyråchefen.

Lantbruksstyrelsen granskar underlydande organs räkenskaper; varje månad inkomma till styrelsen lokalorganens kassaredogörelser och varje halvår deras titelböcker. Granskningen har i viss utsträckning sakrevisions karaktär. Även inspektioner hos lokalmyndigheter förekomma. Styrelsen äger förelägga redogörare vite vid underlåtenhet att på anmodan avgiva förklaring ävensom utdöma vitet.

Medgivna och betalda anmärkningar prövas av kameralbyråchefen på föredragning av förste revisorn. Övriga anmärkningar prövas av styrelsen, som då utgöres av de båda överdirektörerna, av vilka souschefen är ordförande, två byråchefer samt chefen för revisionskontoret. Generaldirektören äger deltaga i behandling av anmärkningsmål och inträder då som ordförande. Enligt bestämmelse i styrelsens instruktion skall för dylika mål i tillämpliga delar gälla vad som är stadgat rörande omröstning beträffande tvistemål i rådhusrätt.

Hos några affärsdrivande verk finns ett flertal avdelningar för kontroll av utgifter och inkomster. Vanligen är därvid kontrollen av inkomster från affärsrörelserna anförtrodd särskilda organ. Anmärkningsmål, som uppkomma vid revisionsverksamheten hos dessa verk, avse så gott som undan-

tagslöst utgiftsredovisningen, medan felaktigheter vid uttagande av avgifter i affärsrörelsen sällan påtalas anmärkningsvägen. En anledning härtill torde vara möjligheten att i flertalet fall uttaga det felande beloppet av den avgiftsskyldige. Det synes i själva verket tveksamt huruvida anmärkningsmål kunna uppkomma på grund av felaktig avgiftsberäkning. Verkens instruktioner lämna icke heller någon upplysning om vad som menas med anmärkningsmål. Därmed brukar vanligen förstås mål på grund av anmärkning, som av en hos revisionsmyndighet anställd revisor framställts mot räkenskap; på grund härav och då fel vid avgiftsberäkning hos de affärsdrivande verken icke uttryckligen undantagits från anmärkningsförfarandet, torde kunna hävdas, att anmärkning teoretiskt sett bör kunna framställas vid granskningen av affärsverkens alla inkomster. I praktiken har emellertid anmärkningsförfarandet bortfallit på detta område. Det ansvar, som åvilar tjänstemän hos affärsverken för brist i kassor, torde i och för sig ha samma historiska bakgrund som redogöraransvaret men är därjämte reglerat i tjänstereglementen m. m. Endast ytterst sällan förekommer det att dylik brist ger upphov till anmärkningsmål. Det torde nämligen framstå som naturligt för vederbörande tjänsteman att han har att ersätta underskott i en av honom omhänderhavd kassa, i synnerhet som han vanligen uppbär felräkningspengar vid kassatjänstgöring. Under lång tid lärer endast ett mål avseende ansvar för kassabrist av dylikt slag ha dragits under kammarrättens prövning.

Järnvägsstyrelsens revisionskontor granskar dels inkomster som för styrelsens räkning inflyta till styrelsens kassa, dock ej i vad de avse trafikuppbörd, dels distriktens, huvudverkstädernas och huvudförrådens kassaräkenskaper, dels statens järnvägars resebyråers i utlandet räkenskaper med undantag av trafikuppbörd och dels räkenskaperna för under styrelsens förvaltning stående donationsfonder. Vissa inkomster, såsom hyror samt av nämnda resebyråer uppburna hotellprovisioner och överskott vid valutaförsäljning m. m., äro sålunda underkastade revisionskontorets granskning. Däremot granskas redovisning av trafikinkomsterna av järnvägsstyrelsens kontrollkontor; iakttagna feldebiteringar av frakter rättas vanligen genom att felande belopp uttages av vederbörande trafikant. Enligt särskilt reglemente har skyldigheten att redovisa och ansvara för biljettkassor närmare reglerats. Som ovan nämnts uppstå anmärkningsmål ytterst sällan till följd av dylik granskning. Viss granskning och kontroll utövas vidare av styrelsens förrådsbyrå, verkstadsbyrå och kammarkontor. Till följd av dylik granskning torde icke anmärkningsmål uppkomma. Endast sådana revisionsanmärkningar, som icke föranlett betalning, bli föremål för egentlig prövning. Dessa anmärkningar avgöras av generaldirektören eller överdirektören i närvaro av kanslibyråchefen och efter föredragning av kanslibyrådirektören.

Generalpoststyrelsens medelsrevision granskar postmedelsredovisningar

med bifogade verifikationer, som inkomma till styrelsen varje månad. Den egentliga kassakontrollen av postverkets medel sker däremot på varje postanstalt, liksom kontroll av avgiftsberäkning. I övrigt granskas postverkets affärsrörelse av ett flertal organ inom generalpoststyrelsen. Anmärkningsmål uppkomma dock i praktiken endast till följd av medelsrevisionens verksamhet. Anmärkningar, som icke föranleda betalning, prövas av kameralbyråchefen; därest anmärkning rör större belopp eller är av mer vittgående innebörd, brukar den hänskjutas till plenum.

Telestyrelsens revisionsbyrå granskar medelsredovisningar som stationsföreståndarna insända till styrelsen varje månad. Granskningen omfattar även vissa inkomster, såsom hyror och försäljningslikvider, men icke abonnemangsavgifter; debitering av sådana avgifter granskas av distriktsbyråerna. Kontroll av avgiftsberäkning utövas av särskild kontrollavdelning. Även här gäller, att anmärkningsförfarandet icke tillämpas för rättelse av fel vid påföring av avgifter. Medgivna anmärkningar, vilka föranlett betalning, prövas ej. Övriga anmärkningar prövas av generaldirektören på föredragning av kameralbyråchefen, men det förekommer även att anmärkningsärenden avgöras i plenum.

Vattenfallsstyrelsens revision är behörig att granska alla inkomster och utgifter inom vattenfallsverket. Granskningen omfattar till styrelsen insända redogörelser, vilka ligga till grund för den centrala bokföringen, som sker hos styrelsen. En god del av lokalförvaltningarnas räkenskaper granskas emellertid vid inspektioner, och sådant räkenskapsmaterial insändes icke till styrelsen. Endast bestridda anmärkningar bli föremål för prövning, som verkställes av generaldirektören på föredragning av förste revisorn.

Hos *domänstyrelsen* bokföras räkenskaperna för domänverkets lokalförvaltningar på grundval av material, som inkommer till styrelsen 3—4 gånger i månaden. Efter bokföringen underkastas räkenskaperna revision, vilken omfattar även de löpande inkomsterna. Medgivna anmärkningar, som föranlett betalning, prövas av kameralbyråchefen. Övriga anmärkningsärenden avgöras av överdirektören efter föredragning av kameralbyråchefen.

KAPITEL III

Redogöraransvarets och anmärkningsprocessens historiska bakgrund

De statliga revisionsmyndigheternas historia har berörts i ett flertal arbeten, i vilka dock intresset till övervägande del har riktats mot de statliga verkens ekonomiska förvaltning. Anmärkningsprocessen och redogöraransvaret däremot ha icke blivit föremål för någon historisk undersökning. Utredningen har icke heller funnit sin uppgift vara att mera ingående forska i denna sak. För förståelsen av dessa gamla och säregna rättsbildningar synes dock en redogörelse för deras historiska bakgrund vara av behovet påkallad.

Under Gustav Vasas tid tillkom »kammaren» såsom en inrättning för den centrala finansförvaltningen. Kammaren var uppdelad på räknekammaren, som utövade räkenskapsgranskningen, och räntekammaren, som var en kassa för centralregeringens behov; såsom sådan uppbar den de skatter som erlades i mynt eller metall. Räknekammaren kallades under viss del av 1500-talet även kammarrådet. År 1541 utfärdades »Rådslag uppå kammarordningen», avseende att tjäna till ledning för kammarrådet i dess arbete. Ett antal register och en fogdeförteckning skulle upprättas. Rådslaget underströk, att när något otillbörligt kom till synes i räkenskaper, skulle granskningsmännen »ingelunda låta [det] bliva ståndandes, utan stryka och plåna det ut». År 1547 utarbetade kammarrådet en förordning om räkenskapernas uppställning och granskning. Under de sista åren av Gustav Vasas regering fungerade icke kammarrådet. Konungen ingrep själv i räkenskapsgranskningen med biträde av sina personliga tjänare. Under Sigismunds tid återupprättades kammarrådet — en instruktion för rådet utfärdades 1594 — och bibehölls även under Karl IX.

De räkenskaper som granskades i räknekammaren hade avseende å uppbörden. De viktigaste voro häradsfogdarnas redovisningar; förmodligen ha dessa räkenskaper i någon form förts av fogdens skrivare, men bevarade räkenskaper ha upprättats i kammaren i samband med »förhören» av redovisningarna. Sedan räkenskaperna sålunda renskrivits ha de utsatts för ytterligare en granskning.

Utgifterna i räkenskaperna verifierades med kvittenser. Enligt Odén (s. 127) var räkenskapsföraren ersättningsskyldig om räkenskaperna icke stämde; om räkenskapsföraren avled utan att ha fullgjort sin avräkning blev hans familj ersättningsskyldig. De anmärkningar som revisionen gav

anledning till lämnades till räkenskapsföraren för förklaring eller hänsköts till konungen för avgörande, om »det skulle bestås». Revisionsanmärkningarna kunde leda till anklagelser och processer men medförde oftast att den felande summan påfördes räkenskapsförarens restantier, vilka utgjorde skillnaden mellan den verkliga uppbörden och utgifterna. Enligt nämnda författare rörde det sig ofta om bagatellartade ting, såsom felräkningar, en saknad kvittens eller en utgift som kronan icke skulle betala. Efter räkenskapsgranskning lämnades ofta fogdarna kvittens över avlagd räkenskap.

Man spårar alltså redan under 1500-talet den första tendensen till redogöraransvar. I författningstext kommer fogdarnas ansvar till synes i instruktionen för slotts-, gårds- och häradsfogdar 1563. Där stadgades bl. a. om tidpunkten för avläggande av räkenskap och om straff för försummelse härutinnan. Uppbörd, som fogdarna hade att ansvara för, »skola de i rätt tid utkräva tillfyllest och där göra räkenskap för. Var något fattas [som] de icke uppburit och levererat hava, då skola de vara förpliktade sådant av deras [eget] uppfylla». Vidare stadgades dödsstraff för den som undanhöll något av skatteuppbörden »så att han icke förer allt detta i sin uppbörd, utan döljer något därutav».

År 1602 utfärdade Karl IX en förordning vari stadgades, att alla fogdeskrivare skulle ansvara för räkenskaperna lika med fogdarna, »så att där något otroligen med uppbörden bliver handlat, så skall skrivaren med fogden vara förfallen till lika straff». Tillika erinrades om, att befallningsmän, fogdar och skrivare icke finge leverera något av sin uppbörd eller göra några utgifter därav utan »vår uttryckliga befallning och underskrivna brev. Vem annorlunda gör, då skall han det igen betala, och blive såsom för annan otrohet straffad». Motiveringen till förordningen vittnar icke om någon hög uppfattning om lokalförvaltningen; förordningen säges utfärdad enär »otroheten tager dagligen dags mer och mer överhanden, så att nu försnilla och bedraga sin överhet och kronan aktas hos en part för ingen synd, utan den som det bäst och mest kan göra bliver hållen för den klokaste och förståndigaste».

Gustaf II Adolf utfärdade flera instruktioner för kammarråden, den första 1613; följande år utfärdades nya instruktioner och 1615 ett patent om fogdars och skrivares redovisning i kammaren. Enligt 1614 års instruktion kunde fogderäkenskapen upprättas i kammaren enligt fogdens uppgifter, om det skedde under kontroll av kammarråd och kamrerare. Men patentet 1615 föreskrev ovillkorlig skyldighet för fogdar och skrivare att ha räkenskapen färdig när de kommo till räknekammaren. Enligt instruktion 1616 för ståthållarna i riket skulle dessa i första hand kontrollera att fogdarna iakttogo kronans rätt. Uppbörden av pengar skulle avlämnas till räntekammaren och alla varor levereras till varuhuset i Stockholm enligt mandat 1614.

År 1618 reorganiserades kammaren. Samma år utfärdades en instruktion, som ehuru den icke blev fastställd dock kom att tillämpas i praktiken. Det inskärptes beträffande räkenskapsgranskningen, att alla uppbördsmän skulle ha sina räkenskaper färdiga då de kommo till kammaren. Kammarrådet skulle förelägga varje redovisningsskyldig viss dag, då han skulle komma till Stockholm och avlägga räkenskap, »så framt han den tid ej å sin sotesäng ligger». Om räkenskapen var riktig, underskrevs den av två kammarråd och de kamrerare som granskat den. Befanns någon post tvivelaktig, skulle kammarråden och fyra kamrerare »överväga besvären». Om besvären voro så grova att »de angå liv och leverne» kunde kammaren döma över målet efter lagen, »och skola de hava lika makt som någon annan domare att döma över liv, ära och gods, och stånde fast det de görandes varda; dock den anklagade förbehållen Kungl. Maj:ts egen revision efter Sveriges lag». Räkenskaper för försvaret, akademier, domkyrkor, skolor och sjukhus skulle jämväl granskas av kammaren.

På 1620-talet förlorade räkenskapsgranskningen i betydelse, dels beroende på förpaktningen av kronans inkomster och dels som en följd av bestämmelser (1624) att alla fogdar, arrendatorer och tullnärer skulle inleverera sin uppbörd till den i varje län tillsatte länsbokhållaren; denne skulle disponera över medlen enligt givna order och leverera pengar till räntekammaren. Bokhållaren skulle upptaga räkenskaperna och klarera dem samt slutligen inställa sig med dem i räknekammaren. Kammarens kontroll blev en kontroll i andra hand. Regelbundna rapporter om finanserna skulle även lämnas av ståthållarna.

År 1655 utfärdades en interimsinstruktion för kammarkollegium, vari underströks kollegiets uppgift att vara granskande myndighet samt tillika domstol (kammarrätt). Genom kungl. brev 1679 ålades kammarkollegium att, i den mån de inom ämbetsverket behandlade målens beskaffenhet det medgåve, handlägga dessa i enlighet med de bestämmelser som gällde för processen i hovrätterna. År 1687 gav kammarkollegium ett reglemente för kammarrevisionen, vilken utgjordes av en 1651 inrättad avdelning inom kollegiet. I reglementet föreskrevs, att så snart några räkenskaper inkommo, hade revisionen att däröver uppsätta nödiga anmärkningar till vederbörandes förklaring. Nöjaktigt förklarade anmärkningar skulle revisionen utan vidare förfrågan avskriva; i annat fall borde revisionen hos kammarkollegium göra anmälan om exekution i målet, »så vida den det angår icke söker att det förmedelst en kammarrätt må varda avdömt». Med »kammarrätt» förstods vid denna tidpunkt en inom kammarkollegiet bildad domstol; inom kollegiet »hölls kammarrätt».

År 1689 utfärdades en processordning för kammarkollegium och i samband därmed ett nytt reglemente för kammarrevisionen. Ur reglementet må återgivas bestämmelsen, att kammarrätten icke skulle arbitrera i några mål »det vare antingen civil- eller kriminalsaker — — —, utan alltid rätta

sig efter beskriven lag, Kungl. Maj:ts förordningar och stadgar, general- eller andra resolutioner; men skulle kammarrätten icke komma överens om rätta förståndet uti den eller den förordningen, så tillåter Kungl. Maj:t i nåder, att kammarrätten må förfråga sig däröver hos Kungl. Maj:t och dess nådiga förklaring därå till sin säkerhet inhämta». År 1692 utfärdades en ny instruktion för kammarkollegium och 1694 en förordning om arbetsfördelningen mellan kollegiets ledamöter, i vilken underströks önskvärdheten av snabbhet i räkenskapsgranskningen. De många klagomålen över att kammarrevisionens arbete ej bedrevs effektivt i den dåvarande formen medförde att revisionen 1695 gjordes till ett självständigt ämbetsverk, vilket 1799 fick namnet »kammarrätten».

Någon direkt bestämmelse om att redogörare ansvarade för felaktiga dispositioner, så att felande belopp skulle ersättas av dem, synes icke ha utfärdats. Att ett dylikt ansvar åvilade dem torde dock indirekt framgå av vissa bestämmelser. Redan i 1634 års regeringsform hade stadgats skyldighet för »alla ämbetsmän, som hava med riksens räntor och dess utgift att göra direkt eller indirekt, som något hava haft under händer eller disponerat», att inför kammarrådet »göra besked för sig för förlidna år». Att ämbetsverkens redogörare svarade inför kammarkollegium för sin förvaltning underströks vidare i en kungl. resolution 1678. Kollegium skulle ha rättighet »dem till räkning och likvidation så ofta som det behöves att citera, samt ock sedan processen och exekutionen emot dem att anställa såsom lag och rätt så ock vanliga kammarstilen fordrar, skolandes i det övriga ock alla desamma, som således kronans ränta och ingälder under händer hava, vara förpliktade kungl. kammarens instruktion, huru de samma räntan administrera skola, att efterleva». Karl XI föreskrev även i kungl. brev 1681, att revisionsärenden i allmänhet skulle verkställas omedelbart efter det att de blivit i kammaren avgjorda utan att ändringssökande hos Kungl. Maj:t skulle avvaktas. Detta motiverades med att erfarenheten givit vid handen, att dylikt ändringssökande brukade göras mera för att vinna tid och avskära kronan dess rättigheter än i förhoppning att Kungl. Maj:t skulle meddela utslag av annat innehåll än kammarkollegiet.

Redogörare avkrävdes ofta borgen (caution) för sin förvaltning, och att borgen också utkrävdes framgår av flera bestämmelser. I förordning 1694 angående fördelningen av kammarkollegiets sysslor underströks, att böckerna borde granskas så snart de inkommit till kollegiet, och de fel och balanser, som observerades, skulle strax uppgivas »på det sådant genast må kunna ändras och rättas och Kungl. Maj:ts höga intresse vid balanserna observeras och utsökas, medan debitorerna och cautionisterna ännu äro i livet och hava något in bonis att betala med». I samma förordning erinrades om skyldigheten att granska »huru alla avdömda och per resolutionem avgjorda saker äro till fullkomlig ändskap bragte, och vad därav medelst Kungl. Maj:ts nåd sedan må vara eftergivet, men det som till exekution är

utgivet må vara avlagt, betalt och till Kungl. Maj:ts verkliga tjänst kommet.»

En genomgång av instruktioner för olika ämbetsmän under 1600-talet ger icke någon säker bild av redogöraransvarets omfattning och innebörd under denna tid. De bestämmelser som givits om ansvar äro utformade i nära anslutning till bestämmelser om vederbörandes tjänsteplikt. Enligt instruktion för häradsfogdarna 1688 stod fogden i ansvar för att uppbörd uteblivit, därest detta berodde på försening med utkrävandet av skatten; det nämnes särskilt bondens allt för hastigt påkommande dödsfall, eldsvåda m. m., som haft till följd att skatten sedermera icke kunnat uttagas. För fogdens ansvar fordrades dock att det bevisades, att räntan bort och kunnat förr uttagas. Fogden skulle »icke fördrista sig någon persedel ringare avlåta än den i bemälda taxa finnes uppförd för, såvida han själv icke vill betala differensen». Viten och böter äro ofta stadgade för försummad tidsfrist vid räkningars avlämnande ävensom för försenad förklaring över anmärkningar (observationer). Häradsskrivare var enligt instruktion 1689 förfallen till samma straff som häradsfogde, därest uppburen ränta blivit utesluten eller förtigits. I sistnämnda instruktion bestämdes att olika restantieräkningar skulle upprättas för olika fogdars förvaltning, »så att på det sättet i landsboken må kunna synas vad var och en häradsfogde för sitt fögderi bliver skyldig att förklara och betala». Övervakningen över fogdarnas uppbörd kom allt mer att läggas på ståthållarna; föreskrift om dylik skyldighet för de sistnämnda återfinnes i ett flertal instruktioner på 1620-talet. Ståthållarna skulle också tillse, att fogdarna inställde sig i kammaren och att de i rätt tid inkommo med »förslag», ett slags beräkning av inkomster. För försummelse härutinnan kunde fogden sättas i häkte. I memorial för ståthållarna om boskapshjälpen 1620 föreskrevs, att därest fogden icke i rätt tid utkrävt skatten av bonden, skulle han betala av sitt eget. Eljest synas de skattskyldiga vid denna tid ha svarat direkt för restantier som återspeglades i räkenskapen. Enligt memorial för ståthållarna om uppbördsverket 1620 skulle ståthållare vid uppdagad förskingring hos fogden, då »domen är avsagd utan uppskov och dröjsmål exekvera domen och låta hänga honom upp såsom för annat tjuveri». Vid försummelse hos fogden kunde han sättas i häkte »när behov göres». Dödsstraff stadgades för fogden, om denne avkrävt en skatt som redan hade betalts. I »Ordning varefter kronans räntor uppbäras, förstås, utgivas och redogöras skola» 1624 bestämdes en viss ordning för revision av fogderäkenskaperna inför landshövdingen och ståthållaren. Bokhållaren skulle upptaga fogdarnas räkenskaper och kvittera dem samt därefter »presentera» räkenskaperna i räknekammaren »till Johannes dag». För »error calculi som icke alltför grav är» skulle bokhållaren enskilt och icke ståthållaren svara. »Men kommer något jäv i uppbörden eller utgiften sedan han av ståthållaren gillad och godkänd är, då må ståthållaren åtvarnas av kammarrådet, och give däruppå skriftlig förklaring och underrättelse». Ståthållarna

ville icke godtaga den föreslagna ordningen, såsom framgår av ett underdånigt memorial: »Det vi själva skola upptaga räkenskaperna av fogdarna, dem klarera och underskriva, och oss sedan med dem till räkningekammaren begiva och där svara till allt tilltal både rest och besvär, så äro vi i den underdåniga bön och förhoppning, att Eders Kungl. Maj:t oss med den bördan icke besvärandes varder, alldenstund största delen av oss med räkenskaperna icke veta att omgå, mycket mindre till några stora och märkliga summor att svara, utan att den där bokhållare bliver att han både till uppbörden så väl som utgiften, rester av allt besvär, svara må.»

Landshövdingarna synas icke ha haft mycket att skaffa med räkenskapsgranskningen under senare delen av 1600-talet. Denna lades i stället på landsbokhållarna. Vad angår landshövdings ansvar stadgades i 1655 års landshövdinginstruktion, att landshövdingen skulle en gång om året inställa sig i Stockholm och göra reda för sin administration »inför H. Maj:t antingen för regeringen ... eller för vart kollegium, eftersom saken är till den han under händerna haft haver». I landshövdinginstruktionen 1687 föreskrevs en direkt ersättningsskyldighet för landshövding som försummat tillse att landsbokhållaren i rätt tid levererat landsboken med verifikationer till kammarkollegium; det skulle då ankomma på landshövdingen att ansvara för kronans skada och förlust därigenom att landsboken icke kommit till kammarrevisionen medan fogdarna »varit vid livet och tjänsten, och förr än de eller deras löftesmän genom varjehanda händelse blivit oförmögna att ersätta det som kunnat vara genom fogdens förvållande och otrohet eller eljest oväligt förhållande skett Kungl. Maj:t förnär».

Landsbokhållaren däremot skulle närmare övervaka fogderäkenskaperna. Detta synes första gången vara stadgat i ovannämnda »Ordning varefter kronans räntor uppbäras» etc. 1624. Enligt denna skulle fogdarna varannan månad till ståthållaren insända längd över uppbörden jämte uppbördsmedel; »och skall bokhållaren hålla häröver en riktighet».

Att landsbokhållaren formligen skulle revidera fogdarnas summariska räkenskaper framgår av landshövdinginstruktionen 1687: »formerandes strax observationer till deras ofördröjliga förklaring, på det som han finner uti deras räkenskap strida emot instruktion och ordres». En utförlig förteckning över landsbokhållarens skyldigheter med avseende å uppbörd och räkenskaper hade redan givits i Gustaf II Adolfs »Ordning, varefter bokhållarne uti landsänderna sig förhålla och alldeles rätta skola» 1628. Vilket ansvar bokhållaren härvid var underkastad framgår dock icke av instruktionen. I kammarkollegii instruktion för länsbokhållarna 1662 stadgades vissa skyldigheter för bokhållare med avseende å inkomstredovisningen, bl. a. beträffande markegångstaxan »och eljest landsortens övriga bruk uti persedlarnas förbytning, att icke någon persedel, som kronans vinst kan flyta av, lämnas oberäknad, varken landsstat eller någon annan, utan särdeles tillstånd; sker det, att bokhållaren icke tager allt sådant här

efter i noga observants, då skall han vara förtänkt, tillika med uppbördsmännerna, att svara Kungl. Maj:t och å dess vägnar det Kungl. kammarkollegium till den skada, av sådan hans negligents tagas kan». I samma instruktion förutsättes, att »bokhållarens ämbetsplikt egentligen fordrar, det han skall probera och överse alla räkningar i hövdingedömet». Instruktionen för landsbokhållare 1688 utsäger beträffande avskrivningar, att där landsbokhållaren utan skäl gör eller tillåter avskrivning, skall han vara förtänkt tillika med uppbördsmannen att stå och svara för all den skada Kungl. Maj:t därigenom kan åsamkas.

En ytterligare bestämmelse om landsbokhållarnas ansvar återfinnes i kammarkollegii instruktion för kammarrevisionen 1692. Det erinras där om landsbokhållares skyldighet att granska städernas, domkyrkornas, skolornas och hospitalens räkenskaper. På grund härav ansåg kammarkollegiet det kunna bero vid denna granskning, så att man icke behövde vid revisionen examinera annat eller mera än magistraters och konsistoriers dispositioner efter stater och förordningar, samt de differentier och stridigheter, som kunde flyta av landsbokhållarnas utfärdade observationer. Kollegium hade därför underrättat vederbörande om att landsbokhållarnas revision borde göras noggrant, »så framt förbemälte landsbokhållare icke vilja ladda på sig ett sådant ansvar, som uti instruktionen utsättes, och med tiden vänta att bliva av fiskalen anklagade, när han, kommandes samma räkenskaper en gång ånyo till att revidera och överse, skulle finna däruti något fel eller förseende».

Studiet av ovan berörda författningar leder till den uppfattningen, att det vid tiden för deras tillkomst icke gjordes någon åtskillnad mellan redogöraransvar och annat tjänsteansvar. Detta bestyrkes också därav, att när ansvarsfrågan berördes i instruktionsbestämmelser så skedde detta, utom vid utsättande av särskilt straff, mer i förbigående, liksom för att ge eftertryck åt bestämmelserna. Man synes ha utgått från att varje avsteg från instruktionens bestämmelser grundade ersättningskrav mot den felande. Detta blir mer förståeligt mot bakgrunden av att vederbörande tjänsteman vid tillträdet av sitt ämbete oftast avlade ed på att fullgöra vissa skyldigheter. Sålunda återgavs i 1688 års instruktion för länsbokhållare (sedermera landskamrerare) den ämbetsed, som varje länsbokhållare hade att muntligen och skriftligen avlägga vid sitt tillträde av ämbetet. Denna ämbetsed innehöll ganska utförliga bestämmelser om vad vederbörande hade att iakttaga; som exempel härpå kan tjäna följande länsbokhållarens åtaganden beträffande revision: »Därnäst skola av mig alla de räkenskaper, som till mitt anförtrodda landskontor höra, och där inläggas böra, med största flit och trohet kollationeras, proberas, revideras och genomses, förr än desamma till boks föras, så att den del Kungl. Maj:t med rätta tillkommer icke medelst mitt förvållande eller försummelse genom oriktiga eller falska räkenskaper på något sätt må förminskas, utan skall jag i noga

akt taga, att ingen av slik oriktighet sig må betjäna, och därigenom svikligen få underslå sig eller förrycka det Kungl. Maj:t och kronan tillhörer, och där sådant skulle ske, det strax söka till att förekomma så vida mig tillstår, men eljest mina förmän i tid detsamma uppenbara och tillkännagiva, låtandes vara mig på det högsta angeläget, att alla Kungl. Maj:ts och kronans räntor bliva rätt och riktigt upptagna och beräknade, och därjämte söka Kungl. Maj:ts och kronans inkomster att förmera, där sådant med rätta i en och annan måtto av mig kan ske.» Liknande utförliga edsföreskrifter gåvos beträffande borgen, kronouppbörden, granskning av proviantförråd m. m. Instruktionen beskrev därefter närmare vad som skulle iakttagas vid utförandet av de tjänsteplikter, till vilka vederbörande förbundit sig genom eden. Dessa ytterligare bestämmelser avsågo ämnen, som numera avhandlas i specialförfattningar och icke i instruktioner, t. ex. debitering av skatt, uppbörd, medelsredovisning och förrådskontroll, allt föreskrifter som riktades direkt till länsbokhållaren.

Att ett avsteg från instruktionsbestämmelser, liksom från andra författningar, i och för sig aktualiserade ett redogöraransvar synes indirekt framgå av 1689 års reglemente för kammarrevisionen. Allmänt stadgades däri om revisionsarbetet: »Vid reviderandet bör noga och väl examineras, undersökas och nagelfaras uppbörden, beträffande föregående års balans, och tillses om den av vederbörande är rätt efter föregående bok och räkning upptagen; sedan och så vida om själva uppbörden kan bekommas efterrättelse, om den är riktigt upptagen och intet utlåtet av allt det som Kungl. Maj:ts rätta uppbörd vara bör, sammalunda vid avkortningarna att ingen post till avkortning bliver förd som icke är enlig med Kungl. Maj:ts förordningar, och så beskaffad samt verifierad, som berörda kungl. förordningar förmå, i synnerhet instruktionerna för landshövdingarna, landsbokhållarna, fogdarna och häradsskrivarna, lanträntorna angående, innehålla. Alla levereringsposter måste noga examineras, om de efter Kungl. Maj:ts stat och disposition och därpå grundade riktiga assignationer äro avförda, samt med riktiga kvittenser och dokument belagda. Skulle ock några räkenskaper med särdeles balanser, restantier och inventarier sig sluta, måste noga efterses, om de äro riktiga och av vederbörande landshövding, landsbokhållare och häradsskrivare, efter instruktioner och förordningar, undersökta, inventerade och verifierade. In summa, revisionen har sin möjligaste och yttersta flit att använda, det icke något må bliva förbigånget, som bör vid reviderandet så till all uppbörd och utgift som inkomsternas rätta beräknande och utlevererande observeras och i akt tagas.» I förordningen finns icke någon som helst antydan om, att anmärkning förutsatte vårdslöshet från redogörares sida, eller att anmärknings framställande kunde underlåtas eller anmärkning eftergivas på skälighetsgrunder. Redogörarens ersättningsskyldighet synes ha uppfattats såsom något självklart, så snart fel konstaterats föreligga i en räkenskap. I ovan-

nämnda resolution 1678 underströks, att »alla kronans betjänte, vare sig av vad villkor eller uti vilket kollegium de ock vara må, icke mindre än varje person utom Hans Kungl. Maj:ts tjänst, som på varjehanda sätt hava kronans ingälder nu eller före detta under händer och disposition, på lika vad sätt de ock må vara därtill komna, skola vara pliktiga, utan någon gensägelse, immediate därför att svara, och göra räkenskap för riksskattmästaren». Så sent som 1788 påtalades i kungl. brev till kammarrevisionen, att vissa donationsmedel lämnats under konsistoriernas vård utan att konsistorierna för förvaltningen av dessa medel underkastats »det redogörelseansvar, vilket alltid varit ålagt andra ämbetsmän, som vårdade allmänna medel», varjämte genom brevet dylikt ansvar för sagda medel ålades konsistorierna.

Ett ansvar, som icke grundades på försummelse i nutida mening, fanns även på andra områden av statsförvaltningen. Sålunda hade taxeringsmän ett ansvar enligt 1789 års bevillningsförordning, om det befanns, att genom deras efterlåtenhet kronan kommit att sakna något som likmätigt förordningar bort påföras och utgöras. Att ett visst ekonomiskt ansvar fanns nedom gränsen för sådan vårdslöshet som kunde grunda tjänstefel framgår av en bestämmelse från 1690 angående balanser; det framhölls däri, att balanser kunde vara av olika slag, dels sådana som voro av verklig brottmålsart, nämligen de som härflöto från tillgrepp eller förskingring, dels sådana som uppkommit genom tjänstefel (vårdslöshet eller »oredlighet») och dels s. k. civila propriebalanser. De sistnämnda åsamkades dels av underlåtenhet att utsöka utlagor, som icke influtit inom året efter uppbördsåret och icke avkortats, och dels genom att uppbördsmannen icke inom viss tid begärt handräckning till utbekommande av bortflyttade personers utskylder, i vilket fall han var skyldig erlägga utskylderna och kunde återsöka dem hos den skattskyldige. Att den ekonomiska ansvarigheten för felaktiga eller underlåtna tjänsteåtgärder betraktades såsom självklar framgår i viss mån redan därav, att de bestämmelser som funnos om ansvaret endast avsågo antingen dess fördelning mellan olika tjänstemän eller dess begränsning.

Omkring år 1800 utövades revision hos ett flertal myndigheter; ovan har nämnts länsbokhållarens granskning av räkenskaper. Denna granskning medförde visst ansvar för icke upptäckta fel. I ett kungl. brev 1799 till kammarrevisionen om dess organisation påpekades, att landskamrerare och länsbokhållare borde ersätta uppbördsmans balans före dennes borgesmän, då balansen uppstått på grund av orsaker som kunnat förutses och avvärjas. Bestämmelsen är snarare mildare än vad som gällde enligt kungl. brev 1735, enligt vilket landskamrerare borde vara kronan ansvarig för allt vad vid landsböckernas reviderande hos kammarrätten kunde finnas ha bort observeras vid granskningen hos landskontoret men av landskamreraren underlåtits. Sistnämnda regler avsågo väl icke direkt redogörar-

ansvar men omnämnas här till belysning av det hårda ansvar, som tidigare åvilade statstjänstemän i allmänhet och varav redogöraransvaret var ett specialfall.

Till skillnad från vad numera är fallet hade redogöraransvaret tidigare framför allt betydelse för statens inkomster. De flesta bestämmelser om sådant ansvar, vilka återgivas i äldre författningssamlingar, avse häradsfogdes och häradsskrivares ersättningsskyldighet m. m. Stundom var gränsen mellan tjänsteansvar och redogöraransvar icke klar, särskilt vad gällde underlåtenhet att vidtaga åtgärder. I ett kammarkollegii cirkulär 1815 stadgades t. ex., att om vederbörande landskamrerare, kronofogde eller häradsskrivare försummade de skyldigheter, som ankomme på en var av dem, så att skattläggning icke bleve anställd i rättan tid och ränta beräknad, skulle de gemensamt ansvara för och ersätta all den förlust som Kungl. Maj:t och kronan därigenom tillskyndades.

Ehuru tjänstefel i nutida bemärkelse icke torde ha erfordrats för redogörares ersättningsskyldighet, inträdde dock en skärpning om uppsåt kunde bevisas. Enligt en kammarrättens kungörelse 1799 skulle redogörare, om han icke blott av förbiseende utan av fullt uppsåt begått felaktighet som iakttogs vid revisionen, ersätta såväl den anmärkta summan som »de därå för revisionen bestådde 25 procent». Tidigare hade i ett kammarkollegii cirkulär 1729 stadgats, att om häradsskrivare genom medhåll eller annan avsikt icke angivit oriktighet i uppbörden, skulle han, efter omständigheterna, jämte delaktighet och ansvar i balansen vara förlustig sin tjänst och ovärdig att någonsin komma i kronans tjänst. Sistnämnda stadgande rörde bristande kontroll av underlydande, varom mera nedan. Ytterligare var bestämt i uppbördsreglementet 1739, att den uppbördsman, som beträddes med vårdslöshet, tillgrepp och flärd, borde ej endast suspenderas från sysslan, utan »ock svara utur fängelse, honom likväl obetaget att, efter föregången inventering, till sitt försvar hos sig behålla de handlingar han äskar».

Ansvar för andras uppbörd åvilade ibland ett ämbetsverks styrelse. Rabenius (s. 403) anmärker, att då något publikt verk, som hade sig uppbörd anförtrodd, fått tillåtelse att antaga egen uppbördsman, vilken ansåges såsom dess betjänte, ålåge sådant verks styrelseförvaltning ersättningsskyldighet för vad som kunde finnas i brist hos uppbördsmannen av de uppburna medlen och ej kunde gäldas av hans egendom. Så var enligt Rabenius fallet med stadsmagistrater för deras uppbördsmän, domkapitel för konsistorienotariers uppbörd m. fl. Detta ansvar jämställes av Rabenius med ovannämnda ansvar på grund av landskamrerares bristande tillsyn (revision) av räkenskaper etc. Enligt ett kungl. utslag 1786 befriades dock magistrat från ansvar, då kronans medel icke varit anförtrodda i stadskassörens enskilda vård utan förvarades uti »den å rådhuset inrättade och med tre lås och nycklar försedda kassakista, varutur de från

stadskassören blivit stulna». Häradsskrivare, som anlitat kronolänsman för indrivning av medel, ansvarade inför kronan för brist som därvid uppkommit; han ägde rätt att återsöka sitt av länsmannen, och denne fick i sin tur vända sig mot den kronobetjänt som kunde ha vållat bristen (kungl. utslag 1810).

Redogöraransvaret utformades av praxis, även om stöd därför gavs i instruktioner och andra författningar. I Osæ̈ngius' samling kungörelsebrev återgives ett utslag den 8 juni 1826 på följande sätt: »Fastän uti landsbokhållare- eller numera landskamrerareinstruktionen icke finnes införd, att han äger göra reservation emot KB:s beslut, likasom landssekreterarna, är likväl landskamreraren fört till last, att han slik reservation underlåtit, och en landshövding som bevisat, att han icke känt till den av landskamreraren gjorda felräkning, varpå landshövdingens beslut blivit grundat, är för vårdslöshet dock dömd.» Här synes redogöraransvaret ha utformats på ett sådant sätt, att det hos samtiden uppfattades såsom skilt från ett ansvar, grundat på vårdslöshet i vanlig bemärkelse.

I samma samling kungl. brev återgivas två utslag angående vikariers och efterträdares ansvar. Beträffande vikarier föreskrevs i ett utslag 1806, att den som på någon annans ansvar blivit förordnad att bestrida hans tjänst och således varit berättigad att till hans redogörelse avlämna uppburna medel skulle ej stå i ansvar för vad den förre däruti bruste, då den senare ej kunnat övertygas att ha behållit något av medlen. I ett utslag 1827 utsades, att efterträdare i tjänst ej ansvarade för sina företrädares dispositioner. Dessa båda utslags innehåll är väl för nutiden självklart, men utslagen voro sannolikt vid sin tillkomst av prejudiciell vikt vad angår fördelningen av redogöraransvaret. Utslagen kunna jämföras med ett kungl. utslag 1829, vari förklarades att för medel, som häradsfogde anförtrott länsman till indrivning och som ankommo på likvid dem emellan, stode den förre i allenast civilt ersättningsansvar, honom öppet lämnat att av länsmannen söka sitt åter.

I ett flertal stadganden under 1700-talet begränsades skyldigheten att betala skatt till tre år efter rätt debiteringsår. Därefter kunde skatten icke uttagas av den skattskyldige utan skulle den som vållat kronan förlust genom utebliven debitering eller uteblivet krav ersätta densamma. Följande stadgande härom, hämtat från Lundequists författningssamling (s. 160), ger en föreställning om gången vid redogöraransvarets utkrävande: »I följd varav inga observationer eller efterräkningar, efter berörda tids förlopp, vidare må för vad som kan finnas vara kronan till korta skett, emot den skattskyldige utan emot kronobetjänte göras, vilka, om de antingen själva leva och förmögenhet äga eller döda äro och cautionister hava måste kronan dess förlust ersätta; men om de fallide äro och ingen säkerhet för kronan kunnat skaffa, laga rannsakning och dom undergå; varemot, och där de förut genom döden avlidit, samt till kronans skadeslöshet ej något

efter sig lämnat, ansvaret då, i sådant fall, bör stanna på den som genom tidigare och nogare uppsikt en slik mistning för kronan både kunnat och bort förekomma; och förstås härunder ej mindre statskassörers och regementsskrivares, samt flera uppbördsmäns än kronofogdarnas uppbörd.» — Bestämmelser om sådant reservationskrav gentemot skattskyldiga, vars framställande numera anses fria debiteringsförrättare från ansvar för hans feldebitering, torde ursprungligen endast ha avsett vidmakthållande efter preskriptionstidens utgång av kronans och redogörares rätt gentemot de skattskyldiga, icke att från ansvar fria redogörare som verkställt reservationskrav (se ett kungl. brev 1808, återgivet i RÅ 1914 ref. 106). En allmän preskriptionstid av tio år för redogöraransvaret stadgades 1781. Bestämmelsen avsåg uppbördsmän och redogörare »varemot revisorerna enligt lag böra plikta för de fel vid revisionen kunna finnas begångna». En begränsning i redogöraransvaret för dödsbo inträdde genom resolution 1678 såtillvida, att dödsboet efter redogörare icke svarade för fel, varöver denne ej blivit hörd i livstiden. Vidare mildrades redogöraransvaret allmänt sett genom eftergift av ersättningsskyldigheten (leuteration), vilken emellertid kunde meddelas endast av Kungl. Maj:t. I processordningen 1689 stadgades sålunda, att »när uti någon sak finnes mitigantia som lagens stränghet synes skäligen lindra, kan kammarrätten — — — saken med alla omständigheter Kungl. Maj:t ... berätta». Samma bestämmelse återfinns i instruktionen för kammarrevisionen 1720 men avsåg då endast »kriminal eller civil sak av större värde». Det stadgades nämligen därjämte i denna instruktion att, ehuru kammarrevisionen icke skulle arbitrera i några mål utan alltid rätta sig efter beskriven lag och förordningar, så ägde den dock »till att lätta och befrämja sakernas avgörande ... i de måls avgörande, varom uti förordningarna och resolutionerna icke skulle finnas så klarligen vara stadgat eller vari vissa mitigantia sig skulle yppa, som lagens stränghet synes lindra ... hava fria händer efter bästa förstånd och själva billigheten och som Kungl. Maj:ts och riksens tjänst och intresse, rättvisan och var och en saks beskaffenhet kunna erfordra, därmed så förfara, som kungl. reskripterna av den 7 maj 1700 och 17 november 1719 förmå och innehålla». Sistnämnda stadgande är det enda i tidigare instruktioner, som något motsvarar den nuvarande leuterationsrätten. Något liknande stadgande återfinns icke i senare instruktioner för kammarrätten, vilket kan sammanhänga med att bestämmelsen redan från början endast var ett provisorium, förorsakat av Karl XII:s frånvaro från riket. Reskriptet 1700 utfärdades nämligen av Karl XII när denne drog i fält och i anledning härav delegerade en del av sin makt till kollegierna; kammarrätten skulle enligt reskriptet till förekommande av vidlyftigt skrivande till Konungen och därav uppkommande tidsspillan äga makt att efter bästa förstånd och själva billigheten avgöra de mål, om vilka något klart och tydligt stadgande icke fanns; konungen försäkrade, att han skulle taga sådana förrättningar

av ämbetsverket i sitt hägn emot varjehanda tilltal nu och i framtiden.

Ovan har i huvudsak berörts redogöraransvaret i vad det angår inkomstsidan. Bestämmelser rörande redogöraransvar för oriktiga utbetalningar synas icke ofta ha förekommit. I ett kungl. brev till statskontoret 1782 föreskrevs dock, att vad Kungl. Maj:t prövat skäligt fastställa angående vederbörande revisorer, som beträddes med efterlåtenhet i revision och därför lagligen tilltalades eller efter omständigheterna belades med plikt, även skulle sträcka sig till alla dem vilka det blivit ombetrott att från kronans kassor låta assignera medel, när de kunde bevisas ha befallt någon emot stat och förordningar stridande utbetalning.

Såsom ovan berörts var ansvaret för tjänsteåtgärder överhuvud taget tidigare strängare än vad nu är fallet. Man spårar såsom olika slag av sådant ansvar även ansvarstyper som alltjämt finnas vid sidan av redogöraransvaret. Här må nämnas, att postmästaren i Stockholm enligt KF 1704 ansvarade för sådan brist i postkassan som icke kunde »eljest igenfås»; »men om summan i kassan är större än den i journalen och protokollen, då bliver överskottet en vinst för postkassan, Kungl. Maj:t till godo». Inventering av kronomagasinen verkställdes av landskontoren och föranledde anmärkningar, avseende betalningsskyldighet för brist. Beträffande stämpelförsäljare upplyste ett kungl. utslag 1822, att chartæsigillatæ försäljningsman icke vore att anse som vanlig uppbördsman men borde ansvara såsom syssloman i händelse av brist å det anförtrodda stämplade papperet.

I början av 1800-talet fanns revision inrättad vid flertalet myndigheter som handhade förvaltning av allmänna medel. Över de vid revisionen uppkommande anmärkningarna ägde verken infordra vederbörande redogörares förklaringar samt avgöra anmärkningsmålen genom utslag. Principen lagfästes i § 8 KF den 11 dec. 1830 angående behandlingen av extraordinarie avskrivningsfrågor och anmärkningsmål: Alla förvaltningar ägde att resolvera över de anmärkningar, som gjordes vid underordnades redogörelser, innan de avlämnades till kammarrätten. Besvär över dylik resolution anfördes hos kammarrätten.

Sistnämnda förordning, som ännu formellt äger giltighet, är i sagda del ett av resultaten av lag-, styrelseverks- och ekonomiförfattningskommittéernas gemensamma, 1820 avlämnade och 1823 tryckta betänkande rörande rättsfrågors skiljande från de administrativa verken samt rikets ständers däröver 1823 avgivna yttrande. Från kommittéernas förslag skiljer sig emellertid förordningen såtillvida, att den ej innehåller någon bestämmelse om klagan över kammarrättens beslut, medan kommittéerna ansett sådan talan böra föras hos högsta domstolen. Som skäl härför hade kommittéerna anfört, att »stridiga anmärkningar vid åtskilliga under de administrerande verken hörande redogörares räkenskaper» borde såsom varande av juridisk natur undandragas de administrativa myndigheternas befatt-

ning samt att kammarrätten, som i sitt dåvarande skick vore att anse som en bland rikets verkliga domstolar, syntes böra såsom sådan betraktas i alla de mål som hörde till dess avgörande.

Talan mot kammarrättens utslag i anmärkningsmål kom alltså att fortfarande få föras hos Kungl. Maj:t i statsexpeditionerna (från 1840 statsdepartementen). Förslaget om överflyttning av dessa (jämte andra) mål till högsta domstolen togs emellertid upp i en proposition, nr 7, till 1874 års riksdag men ledde ej heller då till någon åtgärd. Av särskilt intresse i detta sammanhang är dock ett över förslaget avgivet yttrande i högsta domstolen. Justitierådet Södergren, som tidigare varit kammarrättsråd, hade avstyrkt förslaget med bl. a. den motiveringen, att han befarade att om högsta domstolen finge döma i anmärkningsmål skulle rättstillämpningen bli strängare än för det dåvarande vore fallet. De författningar, instruktioner och påbud, som kammarrätten hade att i redogörelsefrågorna tillämpa, saknade ofta sådan omsorgsfull redaktion som kunde garantera att icke, vid juristens vanliga stränga lagtydning, tillämpningen toge annan riktning än den administrativa ämbetsmannen funne däråt böra givas. Alltför stränga anspråk på ofelbarhet borde icke ställas på uppbördsmän, förvaltare och redogörare. De kunde ofta begå misstag, vilkas bedömande i redogörelsefrågornas handläggning hos kammarrätten fordrade synnerlig varsamhet för att undvika, å ena sidan, efterlåtenhet för klandervärd vanvård av kronans rätt och, å andra sidan, sådan hårdhet och obillighet som gjorde redogöraren ansvarig även för en ursäktlig ofullkomlighet i hans förmåga att finna det rätta. Icke sällan läte därför kammarrätten bero vid ogillande av vad som skett eller blivit åsidosatt, men billigtvis utan annan påföljd för redogöraren än denna undervisande erinran därom till rättelse för framtiden. Det kunde icke säkert förväntas att allmän domstols jurister vid prövning av så beskaffade beslut komme att i erforderlig mån låta intrycken av sin vana från målen om ämbetsbrott mildras av den administrativa justisens egendomliga, på känslan för det billiga och lämpliga grundade betraktelsesätt.

Justitierådet Södergrens uppfattning om kammarrättens sätt att bedöma vid räkenskapsgranskningen iakttagna fel motsäges i viss mån av innehållet i en motion (nr 81) vid 1878 års riksdag, vari hävdades att redogöraransvaret vore orimligt strängt. Motionären hemställde om sådan ändring i gällande förfaringssätt, att det icke skulle åläggas redogörare ersättningsskyldighet för fel eller underlåtenhet i annat fall än då fråga vore om fel eller försummelse som borde föranleda till ersättningsskyldighet enligt de i 25 kap. strafflagen för ämbetsmän i allmänhet gällande grunderna. AK:ns tillfälliga utskott nr 2 (utl. nr 16) avstyrkte emellertid motionen under erinran, att som det väl läte tänka sig att statsmedel kunde bliva oriktigt utanordnade utan att en överträdelse av strafflagen blivit begången, så skulle vid bifall till motionen staten i sådana fall stå tämligen

rättslös gentemot sina egna tjänstemän. För riksdagens ställningstagande till motionen redogöres å s. 78 f.

Den 1720 utfärdade instruktionen för kammarrevisionen ersattes 1814 med en ny sådan för ämbetsverket, dåmera sedan 1799 benämnt kammarrätten. Enligt sistnämnda instruktion föll under kammarrättens behörighet ett antal mål som kunna indelas i kriminella, civila och administrativa. De kriminella avsågo balansmål, varmed förstodos angivelser mot kronans eller publika verks uppbördsmän för tillgrepp och förskingring av allmänna medel eller persedlar, samt vidare fiskaliska aktionsmål, däri advokatfiskalen förde talan mot ämbets- och tjänstemän för deras kontroll över redogörare och uppbördsmän. De civila målen gällde t. ex. såsom tvistiga ansedda frågor rörande ingången borgen för uppbördsmän och tvister mellan magistrater och borgerskap om förvaltningen av städernas enskilda medel. Bland de rent administrativa målen återfunnos anmärkningsmålen; därom stadgades, att kammarrätten ägde upptaga och avgöra anmärkningar, som vid den hos kammarrätten skeende slutliga revisionen av dit inkomna räkenskaper för kronans eller andra allmänna medel och persedlar kunde rörande deras beräkning och indrivande samt förvaltning och utgift uppstå emot ej mindre vederbörande redogörare än ock såväl de ämbetsmän, vilka det tillhört att över medlen och persedlarna ha vård och inseende, som även de tjänstemän, vilka närmast kontrollerat uppbördsmännen. Beträffande anmärkning som rörde något Kungl. Maj:ts och rikets kollegium eller någon dess ledamot ålåg det dock kammarrätten att överlämna bedömandet till Kungl. Maj:t.

I kungl. brev 1738 hade stadgats, att de ansökningar och besvär, vilka hos Kungl. Maj:t kunde ingivas mot kammarrättens utslag angående »betjänternes» redo och räkning för deras omhänderhavda uppbörd eller kontrakt och avhandlingar samt löftesmäns cautioner, ej finge uti Konungens kansli mottagas annorstädes än i justitierevisionen. Motsättningsvis kan antagas, att besvär mot andra kammarrättens utslag skulle ingivas till vederbörande statsexpedition. Enligt instruktion för kammarrätten 1831 gällde däremot rörande fullföljden att alla balansmål, fiskaliska aktioner, frågor om obehöriga avkortningar och avskrivningar, overifierade kronorestantier m. fl. sådana ämnen, som innefattade ett från lag och författningar avvikande förfarande varå ansvar borde följa, skulle fullföljas i justitierevisionen, varemot i de anmärkningsmål och flera förekommande ärenden, där fråga uppkommit om ett olika förhållande rörande någon författnings rätta mening och förstånd, besväranden borde hänvisas till den statsexpedition varifrån berörda författning blivit utfärdad. Bestämmelsen ger en viss upplysning om skillnaden mellan balansmål och fiskaliska aktionsmål å ena sidan samt anmärkningsmål å den andra. Fullföljdsrätt tillkom även revisor; därest denne klagade mot kammarrättens beslut att ogilla icke kommunicerade anmärkningar — redan 1814

fanns bestämmelse om möjlighet att vägra kommunikation av anmärkning — skedde det emellertid »på eget äventyr — — — kommandes om det sker utan anledning, klaganden att jämte böter ersätta den kostnad sådant tillskyndat vederparten». Denna bestämmelse om påföljd vid överklagande utan skäl avskaffades 1879. Möjligen hade den sammanhang med att revisorernas intresse av att överklaga fick en särskild stimulans genom att s. k. anmärkningsarvode utgick å influtet anmärkt belopp. År 1879 utgick arvodet i allmänhet med 15 % å aktoratsmedel och tillkom anmärkningsförfattaren ensam. Om den anmärkta felaktigheten ansågs ha tillkommit av uppsåt, uppenbar vanvård eller grövre försummelse skulle redogöraren förpliktas utgiva anmärkningsarvodet. År 1920 avskaffades i princip rätten till anmärkningsarvode (SFS nr 834).

Genom inrättandet av riksräkenskapsverket 1920 upphörde kammarrättens befattning med räkenskapsgranskning. Som en liten rest härav kvarstår dock kammarrättens uppgift att granska riksräkenskapsverkets egna räkenskaper. Till en början dömde härefter kammarrätten såsom första instans över de hos riksräkenskapsverket framställda anmärkningarna. Fr. o. m. 1925 har verket att självt meddela utslag i anmärkningsmål, medan kammarrätten är besvärsinstans över riksräkenskapsverket liksom över de andra revisionsmyndigheterna.

Efter inrättandet 1909 av regeringsrätten, till vars avgörande från början hänfördes bl. a. avlöningsmål och anmärknings- eller redogörelsemål, uppstod snart frågan om lösandet av den kompetenskonflikt som kunde uppkomma därigenom att mål om statstjänstemäns avlöningsförmåner kunde prövas av såväl högsta domstolen som regeringsrätten. Efter vissa utredningar kom frågan genom KK den 12 dec. 1924 med föreskrifter angående fullföljd av talan i vissa besvärs- och anmärkningsmål m. m. att lösas så, att administrativa avlöningsmål i allmänhet skulle fullföljas till kammarrätten i stället för såsom tidigare till regeringsrätten och att kammarrätten blev sista instans såväl i dessa mål som i anmärkningsmål rörande avlöningsförmåner. I detta sammanhang må erinras, att vad som tidigare fanns stadgat om kammarrättens behörighet att upptaga balansmål, åtal mot ämbets- och tjänstemän för fel eller försummelse i uppbörd, förvaltning och redovisning av anförtrodda medel eller persedlar m. m. blivit upphävt genom lag den 30 april 1925 (nr 103). Dylika mål falla numera under allmän domstols prövning.

I samband med riksräkenskapsverkets tillkomst behandlades frågan om leuteration. I betänkande 1913 med förslag till inrättande av ett riksrevisionsverk föreslogs sålunda en bestämmelse av innehåll, att ämbetsverket skulle kunna meddela befrielse från skyldigheten att framställa anmärkning, om en felaktig utbetalning rörde sig om belopp understigande 50 kronor samt sakens utredning och beivrande ansåges vålla mer arbete och kostnad än som motsvarade beloppet. Vid meddelande av dylikt tillstånd

borde emellertid hänsyn tagas till föreliggande omständigheter, såsom om beloppet representerade en tid efter annan återkommande utgift, om i en och samma räkenskap förekomme mer än en dylik utgift eller om principiella skäl till anmärkning kunde anses föreligga. Som skäl åberopades å ena sidan, att möjlighet borde beredas revisionsverket att ägna erforderlig uppmärksamhet åt de större uppgifter som tillkomme detsamma, å andra sidan att, enär revisionspersonalen ansåges ha en verklig rätt att göra anmärkning och genom avslag å en i och för sig befogad anmärkning skulle gå miste om anmärkningsprovision, det mötte betänkligheter att giva verket befogenhet att utan vidare avslå dylik anmärkning. Såsom regeln utformades i riksräkenskapsverkets första instruktion (SFS nr 869/1920 § 21) innehöll den emellertid icke någon fixerad beloppsgräns — anmärkningen skulle dock avse belopp av ringa storlek — och vidare hade ämbetsverket fått rätt att oavsett anmärkningsförfattarens mening kunna låta frågan om krav i anledning av anmärkningen förfalla. Vid denna tidpunkt dömde ännu icke riksräkenskapsverket över därstädes framställda anmärkningar, vilket ju sedermera blev fallet.

Leuterationsmöjlighet på skälighetsgrund enligt riksräkenskapsverkets nuvarande instruktion 30 § 2 mom. tillkom först 1939. Enligt denna bestämmelse kan ersättningsanspråk eftergivas om anmärkningen visserligen prövas vara lagligen grundad men den anmärkta åtgärden finns ha varit ur det allmännas synpunkt gagnelig eller skälig eller om eljest särskilda skäl föreligga. Bestämmelsens bakgrund är ett stadgande i instruktionen för järnvägsstyrelsen 1907, enligt vilket styrelsen vid prövning av anmärkning hade att bedöma anmärkt utbetalning eller förvaltningsåtgärd med hänsyn i främsta rummet till dess lämplighet samt ägde att, även i fall då utbetalning eller förvaltningsåtgärd befunnes författningsstridig, med avseende å särskilda omständigheter i målet antingen befria vederbörande redogörare från annan ersättningsskyldighet än utgivande av anmärkningsprovision eller ock undantagsvis eftergiva ersättningsanspråket i dess helhet. Samtidigt härmed föreskrev Kungl. Maj:t genom nådigt brev att kammarrätten ägde på samma sätt eftergiva ersättningsanspråk vid prövning av anmärkning vid statens järnvägars eller statens järnvägsbyggnaders räkenskaper. Dessa förhållanden omnämndes av revisionskommitterade i deras 1917 avlämnade betänkande om anmärkningsarvode samt om friare prövning av anmärkningsmål. Efter en redogörelse för järnvägsstyrelsens leuterationsregler anförde revisionskommitterade.

Samtliga de skäl, som anförts för lämplighetssynpunktens anläggande vid prövning av anmärkningar mot statens järnvägars räkenskaper, synas oss föreligga för enahanda förfarande beträffande vattenfallsstyrelsen, vars förvaltning numera granskas av särskilda överrevisorer. Men den omständigheten, att ett affärsdrivande verk har särskilda överrevisorer, bör väl icke kunna tillmätas så stor betydelse, att saknaden av dylika skall utgöra ett hinder för utfärdande av likformiga bestämmelser angående prövning av anmärkningar vid räkenskaperna

för alla de affärsdrivande verken, och med dessa äro armé- och marinförvaltningarna, där behovet av dylika bestämmelser synes vara allra störst, i mångt och mycket jämförliga. Att vid utfärdande av dylika bestämmelser undantaga övriga icke affärsdrivande institutioner synes knappast vara lämpligt. »En god domare är bättre än en god lag»; lagen kan icke förutse allt, och den som något sysslat med anmärkningsmåls bedömande vet nog huru motbjudande det mången gång är att nödgas ådöma en redogörare ersättningsskyldighet, då han handlat på ett sätt som uppenbarligen gagnat det allmänna, ehuru hans handlingssätt stått i strid mot givna föreskrifter. Att något lätta på formalismens tvång så att den icke må triumfera över billighet och sunt förstånd synes vara en nyttig och nödig reform, vars genomförande säkerligen kommer att bereda det allmänna gagn, samtidigt som den i någon mån minskar risken för en tänkande och intresserad tjänsteman, som sätter det allmännas fördel framför hänsynen till egen trygghet, att i följd av välbetänkta men formellt oriktiga åtgärder bliva utsatt för obehagliga efterräkningar. Behovet av en utsträckning av rätten att vid anmärkningens prövning anlägga lämplighetssynpunkter framträder särskilt starkt vid studium av regeringsrättens utslag, särskilt i sådana mål, där i följd av våra lagars och förordningars mångahanda bristfälligheter Kungl. Maj:t ansett sig böra av nåd mildra förvaltningsmyndigheternas och kammarrättens på gällande föreskrifter formellt riktigt grundade beslut i anmärkningsmål. — — —

I en mängd fall, då besvär i anmärkningsmål anföras hos kammarrätten och Kungl. Maj:t, synes det vara uppenbart att klagandena mindre åsyfta ändring i de överklagade besluten än en tillämpning av Kungl. Maj:ts rätt att av nåd befria klagandena från ersättningsskyldighet. Ett delegerande av dylik rätt på de i första och andra instans dömande myndigheterna skulle helt säkert minska tillströmningen av besvärsmål till kammarrätten och särskilt medföra en synnerligen önskvärd lindring i regeringsrättens och statsdepartementens arbetsbörda. Tillräcklig garanti mot missbruk av en dylik rätt torde ligga dels däri, att klagorätt över beslut i anmärkningsmål tillkommer och väl för framtiden bör tillkomma specialrevisionernas tjänstemän i vad deras egna anmärkningar rörer, samt att det centrala revisionsverket kan upptaga av förvaltningsmyndigheterna ogillade anmärkningar, dels ock däri, att riksdagens revisorer väl kunna antagas komma att ägna särskild tillsyn åt de fall, då rätten i fråga kommer till användning. — — —

I anslutning till vad sålunda anförts hemställa vi om utfärdande av följande bestämmelser:

»Vid prövning av anmärkning bör anmärkt åtgärd bedömas med hänsyn i första rummet till dess lämplighet. Även i fall, då anmärkt åtgärd befinnes strida mot givna föreskrifter, må vederbörande redogörare med avseende å särskilda omständigheter i målet kunna befrias från annan ersättningsskyldighet än utgivande av anmärkningsarvode eller ock undantagsvis ersättningsanspråket i dess helhet eftergivas.»

Revisionskommitterades förslag beaktades vid utfärdandet 1920 av nya instruktioner för generalpoststyrelsen, telegrafstyrelsen och vattenfallsstyrelsen, vilka verk då fingo rätt att leuterera anmärkningar på samma grunder som järnvägsstyrelsen. Samma år tillades kammarrätten sin nuvarande leuterationsrätt beträffande de affärsdrivande verkens räkenskaper; liknande bestämmelse, som alltså dock avsåg endast de affärsdrivande verkens räkenskaper, intogs 1924 i riksräkenskapsverkets instruktion. För

andra räkenskaper än nämnda affärsdrivande verks blev revisionskommitterades förslag däremot icke genomfört, måhända beroende på det motstånd som restes från statskontoret och kammarrätten m. fl. Ett antal ledamöter i kammarrätten anförde sålunda i yttrande över förslaget, att respekten för gällande bestämmelser skulle äventyras, därest anmärkt åtgärd komme att bedömas i första rummet med hänsyn till dess lämplighet och först i andra rummet hänsyn skulle tagas till åtgärdens överensstämmelse med givna föreskrifter. Den rättsliga bedömningen av en anmärkt åtgärd borde hållas isär från prövningen av frågan, huruvida med avseende å särskilda omständigheter redogöraren borde befrias från ersättningsskyldighet, och en prövning av sistberörda innehåll borde företagas först sedan rättsfrågan blivit slutgiltigt avgjord. I allmänhet torde dylik prövning ej komma att av vederbörande rättssökande påkallas förrän i högsta instans. Rättighet att meddela beslut om efterskänkande borde tillkomma allenast Kungl. Maj:t, vare sig i statsrådet eller eventuellt i regeringsrätten.

Som tidigare anförts fick riksräkenskapsverkets leuterationsbestämmelser sin nuvarande utformning i instruktion den 22 juni 1939 (nr 488). Ämbetsverket, vars förslag till bestämmelsernas innehåll oförändrat antogs, motiverade införandet av leuterationsmöjlighet på skälighetsgrund sålunda.

Föreskrifterna angående riksräkenskapsverkets s. k. leuterationsrätt hava omarbetats i syfte att möjliggöra en smidigare tillämpning. Den viktigaste nyheten är därvidlag, att rätten att eftergiva ersättningsanspråk i anledning av anmärkningar, som prövas vara lagligen grundade, utsträckts till att avse icke allenast anmärkningar vid de affärsdrivande verkens räkenskaper utan anmärkningar i allmänhet, oavsett det berörda verkets egenskap av affärsdrivande eller icke. Ofta nog förekomma vid anmärkningsmålens handläggning fall, då vad som är ändamålsenligt eller skäligt visar sig icke sammanfalla med det resultat, vartill man kommer vid frågans bedömande ur strängt formal-juridiska synpunkter. En praktiskt anordnad procedur för anmärkningsmålens avgörande bör därför enligt riksräkenskapsverkets mening hålla en möjlighet öppen för de i beslutet deltagande att träffa sitt avgörande under vederbörligt hänsynstagande icke blott till den formella rättvisan utan även till vad som på grund av i målet upplysta omständigheter finnes vara befogat och skäligt. Vid leuterationsrättens tillämpning synes sålunda böra beaktas, huruvida Kungl. Maj:t tidigare i likartade fall ansett sig böra nådevägen efterskänka vederbörande ålagd ersättningsskyldighet, om det anmärkta förfaringssättet längre tid tillämpats utan att ha föranlett revisionsanmärkning och redogöraren fördenskull styrkts i sin uppfattning, att han förfarit riktigt, om talan riktas mot någon person, som ehuru formellt ansvarig för anmärkta åtgärden endast ställt sig överordnad myndighets anvisningar till efterrättelse o. s. v. Med den gjorda exemplifikationen har riksräkenskapsverket endast velat antyda några av de skiftande förhållanden, som ansetts böra tagas i betraktande vid anmärkningsmålens avgörande.

Utredningen anser det icke påkallat att redogöra för tillkomsten av specialrevisionerna och de bestämmelser som reglera deras verksamhet. Emellertid må något beröras bakgrunden till det nuvarande redogöraransvaret vid oriktig avgiftsberäkning inom tullverket.

Tulltjänsteman hade ursprungligen samma redogöraransvar som övriga redogörare. Redan 1909 utfärdades emellertid en författning, enligt vilken varuemottagaren var skyldig att ersätta vederbörande redogörare det belopp, som det jämlikt fastställd anmärkning åläge denne att inbetala till tullverket, såvida krav anställdes mot varuhavaren inom två år efter uppbördsårets utgång. 1914 års tullkommission föreslog, att tulltjänstemans ersättningsskyldighet skulle helt bortfalla vid för låg debitering på grund av felaktig tillämpning av tulltaxan och att vid för låg debitering av annan orsak sådan skyldighet skulle inträda endast i fall då varuägaren icke kunde anträffas eller befunnes insolvent. Vid brottsligt förfarande från tulltjänstemans sida skulle strafflagens allmänna bestämmelser om ersättningsskyldighet tillämpas. Över kommissionens förslag avgav generaltullstyrelsen utlåtande 1922, i samband varmed styrelsen framlade ett eget, från kommissionens i vissa hänseenden avvikande förslag i ämnet.

Generaltullstyrelsens förslag överarbetades inom finansdepartementet, varefter förslag till nu gällande bestämmelser framlades 1928 (prop. nr 158). Departementschefen yttrade därvid följande angående tulltjänstemans ansvar.

Beträffande frågan om tulltjänstemans ersättningsskyldighet gentemot tullverket på grund av sådant felaktigt förfarande i tjänsten, som föranlett att avgift uttagits med lägre belopp än vederbort eller icke uttagits, där så bort ske, torde någon närmare utveckling av de med de nuvarande bestämmelserna förenade olägenheterna icke vara erforderlig. Jag vill endast erinra om ett mycket uppmärksammat fall, där redogörare, vilka i anmärkningsmål genom resolution av regeringsrätten förpliktats utgiva visst bötesbelopp, som de underlåtit påföra importör för dröjsmål med avförande av gods till nederlagsmagasin, nödgats till domstol instämma importören med yrkande om åläggande för denne att gälda beloppet. I detta mål fann högsta domstolen, som av handlingarna inhämtat, att regeringsrättens resolution blivit meddelad på besvär av, bland andra, ifrågavarande importör, rättvist fastställa hovrättens dom, varigenom betalningsskyldighet ålagts importören (NJA 1926 sid. 333). Av högsta domstolens motivering torde kunna utläsas, att därest importören icke varit part hos regeringsrätten i anmärkningsmålet, högsta domstolen skulle ansett sig oförhindrad pröva frågan huruvida importören rätteligen förskyllt böterna. Därest högsta domstolen vid sådan prövning kommit till motsatt resultat mot regeringsrätten, en utgång som särskilt med hänsyn till att skiljaktig mening yppats inom regeringsrätten icke varit utesluten, skulle följden hava blivit den, att redogörarna på grund av regeringsrättens utslag varit skyldiga att till statsverket erlägga ett belopp, för vilket de enligt högsta domstolens dom icke kunde få ersättning av importören. Utom den obillighet mot tulltjänstemännen, som de nuvarande reglernas tillämpning medför, kunna dessa regler alltså lända till konflikt mellan den högsta judiciella och den högsta administrativa domstolens avgöranden. En omläggning av förfarandet härvidlag synes därför vara önskvärd. Enklast synes omläggningen kunna ske genom införande av bestämmelse, att tullverkets krav skall riktas direkt mot trafikanten samt att tulltjänstemannens ansvar skall vara subsidiärt. I anslutning till dessa synpunkter har 1928 års förslag utformats på följande sätt. Är tulltjänstemannens förfarande att hänföra till uppsåtlig förbrytelse, skall tjänstemannen i fråga om

ersättningsplikten vara underkastad allmän lag. I övrigt är tulltjänstemans ersättningsplikt begränsad till fall, då den som skolat svara för beloppet befunnits sakna tillgång till dess gäldande eller icke kunnat anträffas samt tjänstemannens förfarande kan anses hänförligt till vårdslöshet, försummelse, oförstånd eller oskicklighet i tjänsten. För sistnämnda fall gälla samma preskriptionstider som i fråga om tullverkets krav gentemot varuägare eller annan trafikant eller alltså, där fråga är om oriktig tillämpning av tulltaxan, sextio dagar från tulltaxeringens avslutande och i annat fall två år från det avgiften senast bort erläggas. — — —

Till ytterligare stöd för vad 1928 års förslag i förevarande del innehåller torde jag få i korthet erinra om de bestämmelser, som i förevarande hänseende gälla beträffande debiteringen (ej uppbörden) av kronoutskylder samt påförande av de stämpelavgifter, beträffande vilka kontrollen åligger hovrättens advokatfiskaler. För debiteringen av kronoutskylder är, enligt § 30 i uppbördsreglementet d. 14 dec. 1917, på landet häradsskrivaren och i stad magistraten ansvarig. Icke desto mindre riktas anmärkning angående felaktig debitering regelmässigt — med tillämpning av bestämmelserna i KK den 17 dec. 1920 (nr 840) angående anställande av reservationskrav — direkt mot den skattskyldige. Och beträffande nyssnämnda stämpelavgifter torde rättspraxis intaga den ståndpunkt, att ersättningsskyldighet icke ådömes tjänsteman med mindre den felaktiga stämpelbeläggningen är att anse såsom tjänstefel. Av det anförda framgår, att tulltjänstemännen i avseende å ansvaret för felaktig debitering äro f. n. vida sämre ställda än de tjänstemän, som omhänderhava debiteringen av kronouppbörden och nyssnämnda stämpelmedel. Härvid bortses dock från de fall, då debiteringen av kronoutskylder i stad verkställes av särskilt förordnad tjänsteman under magistratens ansvar.

Det sist återgivna må tjäna att belysa anledningen till redogöraransvarets alltjämt stränga utformning i vad angår utgiftssidan. Som framgått av det förut anförda har ansvaret bortfallit beträffande debitering av direkta skatter och väsentligt begränsats vad angår beräkning av tull m. m. Vidare må erinras om att stämpelförsäljares ansvar vid underlåtenhet att förse handling med s. k. dubbla beläggningsstämplar, vilket ansvar tidigare torde ha varit lika strängt som redogöraransvaret (NJA 1880 s. 339, 1881 s. 153), genom praxis ändrats så, att stämpelförsäljare numera icke dömes ersättningsskyldig därest tjänstefel icke anses föreligga (NJA 1894 s. 506, 1898 s. 193). Denna nya praxis föranledde den 1899 vidtagna ändringen av stämpelförordningen, att talan skulle kunna föras direkt mot den enskilda parten om utgörande av resterande stämpelavgift. Stämpelförsäljares och redogörares ansvar syntes tidigare båda vara uttryck för den principen, att statstjänstemän böra ansvara för förluster som kronan åsamkats genom deras felaktiga åtgärder. Att redogöraransvaret icke bortfallit eller kunnat i princip mildras vad angår utbetalningar torde bero på omöjligheten att i administrativ ordning ålägga sakägaren betalningsskyldighet i anledning av felaktighet vid utbetalning. Historiskt sett kan redogöraransvaret uppfattas som en kvarleva av det ansvar, som tidigare åvilade alla statstjänstemän med ekonomiska uppgifter och som utkrävdes i administrativ ordning.

KAPITEL IV

Redogöraransvaret

Såsom omnämnts i kap. II äro vissa statens inkomster och utgifter undandragna kontroll från de kamerala revisionsmyndigheternas sida. Då existensen av redogöraransvar för en åtgärd förutsätter att åtgärden skall redovisas i sådan handling som kan granskas av kameral revisionsmyndighet, följer således härav att ingalunda alla åtgärder beträffande statens inkomster och utgifter omfattas av detta ansvar. Vidare bör erinras om att redogöraransvar i praktiken bortfallit för sådana skattedebiteringar som granskas av riksräkenskapsverket. Utredningen vill därjämte hänvisa till vad ovan (s. 20) uttalats rörande frågan, huruvida anmärkningsförfarandet är tillämpligt för rättelse av felaktig avgiftsberäkning hos de affärsdrivande verken.

Redogöraransvaret, sådant det faktiskt föreligger, är huvudsakligen utformat i praxis. För närmare studium av detsamma är man därför hänvisad till rättsfall, nämligen regeringsrättens och, vad avser tiden efter 1924, jämväl kammarrättens avgöranden i anmärkningsmål. Nedan skall först behandlas redogöraransvaret i allmänhet, d. v. s. i vad det icke hänför sig till debitering av skatt, tull och liknande avgifter.

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 tjänsteman förordnas att omhänderhava myndighetens medel. Inom en och samma myndighet kan självfallet förekomma en uppdelning så att olika redogörare finnas för olika verksamhetsgrenar.

I den mån den befattningshavare, som sålunda benämnes 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. Såsom av det följande framgår förekomma emellertid även fall, då redogöraransvar för

ett vid revision uppdagat fel anses åvila annan än den egentlige redogöraren. För enkelhetens skull avses i detta betänkande, där ej annat följer av sammanhanget, med redogörare envar som anses ha redogöraransvar för en vid revision anmärkt åtgärd.

Har den egentlige redogöraren företagit åtgärden på direkt order av annan, blir i allmänhet denne och ej den förstnämnde ansvarig. Sålunda har utanordning, som verkställts av regementsintendent »på befallning», vilket inneburit ett reglementsenligt sätt för utfärdande av regementschefens order, medfört redogöraransvar för regementschefen (RÅ 1926 not. Fö 85), medan i ett annat fall en expeditionsintendent, som utbetalt vissa belopp enligt räkning och kvittenslistor vilka varit försedda med utbetalningsorder av arméfördelningsintendent å arméfördelningschefens vägnar, ansetts icke ha haft redogöraransvar för utbetalningen (KÅ 1936 not. 232).

Vidare har en tf landskamrerare, som utanordnat krigstidshjälp till vissa polismän, ansetts icke vara ersättningsskyldig härför, enär utanordnandet endast inneburit verkställighet av ett av länsstyrelsen tidigare fattat beslut för vilket tf landskamreraren icke var ansvarig (RÅ 1922 not. S 139). Sedan kassaförvaltningen vid ett regemente vägrat att till officer utbetala visst lönebelopp, anbefallde arméförvaltningens civila departement, i anledning av häröver anförda besvär, kassaförvaltningen att utbetala beloppet. Arméförvaltningen ansågs härigenom ha ådragit sig redogöraransvar för det utbetalta beloppet, »enär arméförvaltningens ifrågavarande beslut måste anses fattat av ämbetsverket såsom över regementets kassaförvaltning förvaltare av de medel, varifrån berörda dagavlöning utgått» (RÅ 1913 ref. 50). Styrelsen för lantbruksinstitutet vid Ultuna hade enligt kungl. brev att ansvara för att alla till egendomen anslagna medel användes för därmed avsedda ändamål. Lön till en tjänsteman hade enligt styrelsens beslut utbetalts med 100 kronor mer än vad av Kungl. Maj:t fastställd utgiftsstat medgav. Med en motivering som utvisar, att styrelsen ansågs ansvarig för överskridandet av staten, fritogs förvaltaren vid lantbruksinstitutet från sådant ansvar (RÅ 1918 not. Jo 9).

Nära besläktade med de fall, då redogöraren verkställt utbetalning på order eller enligt beslut av överordnad myndighet, äro de båda rättsfall som nu skola närmast återgivas. Redogörare för hovrätts expensmedel har ansetts icke vara skyldig ersätta ett för inköpta böcker obehörigen utgivet belopp, enär inköpet verkställts och räkning å beloppet godkänts av annan tjänsteman som haft hovrättens uppdrag att ombesörja alla inköp för hovrättens räkning (RÅ 1909 ref. 4; se även RÅ 1913 not. Ju 52). Enligt räkningar, försedda med utbetalningsorder å militärbefälhavares vägnar av stabsläkare, hade utbetalts ersättning för sanatorievård av sergeant i reserven. Stabsläkaren ansågs icke ansvarig för utbetalningen, enär militärbefälhavaren innan utbetalningsordern meddelats hade utfärdat förbindelse för kronan att till sanatoriet gälda de med ifrågavarande vård förknippade

kostnaderna samt betalning icke kunde anses i anledning av ordern ha fullgjorts i vidare mån än som på grund av ansvarsförbindelsen tillförbundits kronan (KÅ 1936 not. 419). I dessa båda fall synes statsverket ha varit avtalsmässigt skyldigt att betala till tredje man (bokhandeln, resp. sanatoriet), varför redogöraren icke kunnat vägra utbetalning.

Har utanordnande av medel skett i enlighet med beslut av besvärsmyndighet i denna dess egenskap, är redogöraren otvivelaktigt fri från allt ansvar för utanordnandet, och torde redogöraransvar ej heller föreligga för dem som deltagit i besvärsmyndighetens beslut (RÅ 1954 ref. 53; jfr dock det ovan s. 44 återgivna rättsfallet RÅ 1913 ref. 50, vari arméförvaltningen meddelat sitt beslut i egenskap av såväl besvärsmyndighet som medelsförvaltare).

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. President och sekreterare i hovrätt, vilka deltagit i beslut om hovrättsråds placering i löneklass, ansågos sålunda ansvariga för utbetalning som skett med stöd av nämnda beslut (KÅ 1930 not. 103). Det är att märka att ansvarigheten för beslut om löneklassplacering åvilar den som fattat beslutet, även om detsamma grundar sig å ett tidigare av annan person fattat löneklassplaceringsbeslut (KÅ 1930 ref. 23 och 1934 ref. 11).

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. I förvaltningsärende vid armén har redogöraransvar förklarats åvila såväl den beslutande som den föredragande, då den sistnämnde ej reserverat sig mot beslutet (KÅ 1934 not. 443 och 1935 ref. 30). Ytterligare exempel erbjuda de fall, då en befattningshavare har att granska räkningar och andra handlingar innan utbetalningar ske enligt dessa. I rättsfallet RÅ 1911 ref. 112 hade arméförvaltningens civila departement utanordnat viss ersättning enligt räkning, vilken av departementets revision granskats utan anmärkning. Den revisor som verkställt granskningen ansågs ansvarig för det utbetalta beloppet. I ett annat rättsfall (RÅ 1924 ref. 3) hade statskontoret till vissa sakkunniga utanordnat ersättningar enligt rekvisitioner som av vederbörande revisor granskats utan anmärkning, och ansvarighet för statskontorets anordningsbeslut ansågs då åvila såväl revisorn som de statskontorets ledamöter vilka deltagit i besluten. Likaledes har länsbokhållare, som tillstyrkt utanordning men ej deltagit i anordningsbeslutet, ansetts ansvarig för detta (RÅ 1924 not. Fi 218). I fall av nu ifrågavarande slag är i regel även den som meddelat beslutet ansvarig.

Befattningshavare, som mottagit ett tillfälligt förskott till gäldande av vissa utgifter, har icke redogöraransvar. Huruvida utbetalningarna från förskottet äro riktiga bedömes nämligen icke av revisionsmyndighet utan av den som utlämnat detsamma och inför vilken förskottsinnehavaren är redovisningsskyldig (KÅ 1938 not. 120). Däremot anses innehavare av s. k. stående förskott ha redogöraransvar för av honom utgivna förskottsmedel, enär han icke är redovisningsskyldig inför förskottsgivaren; redogöraransvaret för förskottet kan därför icke åvila den sistnämnde (KÅ 1949 ref. 11).

Den som endast attesterat riktigheten av viss uppgift, vilken kunnat föranleda den anmärkta åtgärden, har ansetts ej därigenom ha ådragit sig redogöraransvar. Då inspektor för en skola intygat, att viss lärarinna haft full tjänstgöring vid skolan, med påföljd att statsbidrag till skolan utgivits med för högt belopp, ansågs inspektor ej kunna i anmärkningsväg dömas ersättningsskyldig härför (RÅ 1916 not. 236). Här friades emellertid även de som utanordnat statsbidraget. Jfr nedan KÅ 1950 not. 437. Ett uttryckligt efterhandsgodkännande av gjorda utbetalningar har emellertid ansetts medföra redogöraransvar (KÅ 1931 not. 70).

Om flera personer ha redogöraransvar för en åtgärd, är ansvarigheten alltid solidarisk. Se t. ex. det ovan s. 45 anförda rättsfallet KÅ 1935 ref. 30.

Redogörare har ofta icke kunnat freda sig från ersättningskrav ehuru han missletts 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 må några rättsfall i korthet återgivas.

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 dagavlöning med belopp vilket fanns angivet i fastställd stat, enär angivna beloppet uppenbarligen berott på felskrivning. I staten hade det totala beloppet för år angivits riktigt. Kammarrätten hade befriat redogöraren från betalningsskyldighet, och två regeringsråd gjorde häri ej ändring (RÅ 1924 not. Fö 102). Dyrtidstillägg hade beräknats med stöd av ett järnvägsstyrelsens be-

slut, 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). Traktamentsersättning 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).

Att i några av de nyss återgivna rättsfallen skiljaktiga meningar uttalats visar emellertid, att frågan vilken grad av aktsamhet som kräves av en redogörare är vansklig att besvara. Exempel saknas icke heller 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 omhänderha 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 ställas på redogörarna, synas vara så höga att ett regelmässigt uppfyllande av dem skulle föranleda så många tidskrävande och nästan alltid onödiga undersökningar att systemet bleve orimligt betungande för statsförvaltningen. Sålunda har ersättningsskyldighet ådömts redogörare hos länsstyrelse för det statsbidrag till småskollärarinnas avlöning beräknats å hela hennes lön utan avdrag för livräntebelopp som hon uppburit från riksförsäkringsanstalten, oaktat redogöraren invänt att rekvisitionen å statsbidraget ej innehållit uppgift om livräntan och att han ej kunde vara skyldig undersöka denna sak, särskilt som folkskolinspektören vitsordat riktigheten av de i rekvisitionen lämnade uppgifterna (RÅ 1943 not. E 36). I ett annat fall hade en ordinarie småskollärarinna, som under ett läsår varit tjänstledig för studier, under sommarferierna uppburit lön å sin ordinarie tjänst. För denna lön hade av länsstyrelsen i Älvsborgs län statsbidrag utanordnats till vederbörande skoldistrikt. Sedan det uppdagats, att lärarinnan under hela läsåret tjänstgjort i ett annat skoldistrikt och därför erhållit lön vartill statsbidrag utgivits av länsstyrelsen i Uppsala län, förklarades de tjänstemän i förstnämnda länsstyrelse, vilka utanordnat statsbidrag, ersättningsskyldiga härför, trots av dem framställd invändning om att varken de eller förstnämnda skoldistrikt känt till lärarinnans tjänstgöring samt att de ej heller haft anledning undersöka huruvida lärarinnan

använt tjänstledigheten för det angivna ändamålet (RÅ 1954 not. E 51). Maskinist på övergångsstat hade under viss tid tjänstgjort som ritare å marinförvaltningens ingenjörsavdelning, i anledning varav hans lön på övergångsstaten bort reduceras. Då så icke skett, blev anmärkning om ersättande av vad som för mycket utgivits fastställd (KÅ 1933 not. 150; se ock KÅ 1935 not. 83).

Mot senast återgivna rättsfall kunna emellertid ställas ett par andra, vari under snarlika förhållanden utgången blivit den motsatta. En läkare, som efter utnämning till provinsialläkare icke ägt inneha annan tjänst å rikets eller riksdagens stat, uppbar det oaktat lön även som marinläkare. Vederbörande redogörare ansågs icke ersättningsskyldig härför (KÅ 1928 not. 3). Sedan i rekvisition å statsbidrag till avlönande visst år av hemvårdarinna felaktigt uppgivits, att befattningshavaren uppehållit befattningen hela året, har redogörare som utanordnat statsbidrag enligt rekvisitionen fritagits från ersättningsskyldighet härför, enär det vid tiden för utanordnandet saknats anledning antaga att uppgiften i rekvisitionen varit oriktig (RÅ 1956 not. S 154).

Av rättspraxis torde således 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 prövas. 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 vägra 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. Icke heller härutinnan saknas dock i rättspraxis undantag från vad i allmänhet anses gälla. Sålunda har en tullförvaltare, som underlåtit att påföra ett fartyg lastpenningar ehuru sådana författningsenligt bort utgå, fritagits från redogöraransvar härför, enär i ett tidigare anmärkningsmål generaltullstyrelsen funnit enahanda förfarande vara nöjaktigt förklarat och tullförvaltaren alltså icke skäligen kunde i anledning av den mot honom framställda anmärkningen åläggas ersättningsskyldighet (RÅ 1924 not. Fi 10). I ett annat rättsfall hade till en major felaktigt utbetalts

dyrtidstillägg å hans arvode som militärattaché. Redogöraren blev av regeringsrätten med 3 röster mot 2 fritagen från ersättningsskyldighet härför, enär med avseende å i målet förekomna omständigheter redogöraren finge anses ha haft giltig anledning antaga att arvodet varit av beskaffenhet att dyrtidstillägg däråa skolat utgå (RÅ 1926 not. Fö 22).

Det föreligger en skillnad mellan vanligt skadeståndsansvar och redogöraransvaret även beträffande beräknandet 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. Ett typiskt exempel härå är att utbetalning från visst anslag av ersättning för skada, som under militärövning vållats av en därvid använd lastbil, ådragit vederbörande redogörare återbetalningsskyldighet, enär utgifter av detta slag icke fått bestridas från berörda anslag samt särskilda medel till gäldande av ifrågakomna kostnader icke anvisats (RÅ 1931 not. Fö 10). Härmed må dock jämföras följande fall. Fr. o. m. 1922 skulle samtliga sjöförsvarets kostnader som hade karaktär av avlöning eller arvode bestridas av ett särskilt avlöningsanslag. Anmärkning framställdes mot att arvoden för tillsyn av kustartilleriets chefsexpeditions lokaler och över städningen av dessa, vilka arvoden icke funnos upptagna å förteckning över sådana arvoden som skulle utgå från avlöningsanslaget, ett visst år betalats från anslaget till bränsle, lyse m. m. och inre renhållning. Med hänsyn till att ersättningar för ifrågavarande tillsyn med Kungl. Maj:ts begivande utgått under en följd av år redan före 1922 samt dåmera, efter att ha fr. o. m. nämnda år avförts å bränsleanslaget, upptagits i arvodesförteckningen, ogillades anmärkningen (RÅ 1941 not. Fö 3).

Det förhållandet, att redogörares ersättningsskyldighet sådan den utformats i anmärkningsprocessen bedömes efter strängare grunder än vanlig skadeståndsskyldighet, 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 ifrågasättes föreligga, än om denna frågeställning anses utesluten. Dylika fall lära ha förekommit och skola nedan närmare beröras (s. 73). 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. Visserligen hänskjutes vid grövre försummelser av redogörare frågan om åtgärder i anledning härav regelmässigt till allmän åklagares prövning, men i anmärkningsprocessen bedömas säkerligen ofta även verkliga tjänstefel av låt vara mindre allvarlig beskaffenhet. Detta kan ses som en fördel för redogörare och övriga, som stå redogöraransvar.

Av det nyss anförda torde framgå, att redogöraransvaret är synnerligen strängt. Emellertid mildras denna stränghet i praktiken genom dels leuteration och dels Kungl. Maj:ts eftergift av ersättningsskyldigheten på därom gjord underdånig ansökan (»nåd»). Innebörden av den leuterationsrätt som tillkommer de flesta revisionsmyndigheter avhandlas närmare i kap. V. Leuterationsrätt på grund av att den anmärkta åtgärden anses »gagnelig eller skälig» innebär möjlighet att taga hänsyn till skadans storlek vid bestämmande av redogörares 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 till anmärkningsprocessen; 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 varit vägledande vid Kungl. Maj:ts prövning av dylika ansökningar belysas av en inom försvarsdepartementet utarbetad promemoria, vilken återgivits i prop. nr 375/1946. Befrielse hade enligt promemorian kunnat medgivas i fall sådana som följande.

1) Genom den gjorda utbetalningen har statsverket tillgodogjort sig vissa tjänster eller undsluppit 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 svåranträffbara 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 synts tvivelaktigt huruvida sakägare varit juridiskt skyldig att återbetala (condictio indebiti). Till detta förhållande hava hittills de administrativa myndigheterna icke ansett sig böra taga hänsyn.

Propositionen avsåg att bereda riksdagen tillfälle att taga ståndpunkt till riktlinjerna för Kungl. Maj:ts prövning av frågor om befrielse från skyldighet att återbetala löne- och pensionsbelopp, som utbetalts i strid mot bestämmelser tillkomna under riksdagens medverkan. Det upplystes i propositionen, att i den mån felaktiga utanordningar gjorts i strid mot författningar och andra föreskrifter, som tillkommit utan riksdagens medver-

kan, och Kungl. Maj:t icke varit bunden av särskilda av riksdagen meddelade direktiv angående dispositionen av de medel från vilka utbetalningarna skett, hade Kungl. Maj:t ansetts utan vidare äga befogenhet att befria från återbetalningsskyldigheten. I fråga om utbetalningar i strid mot författningar eller bestämmelser som antagits av riksdagen eller eljest tillkommit under riksdagens medverkan hade Kungl. Maj:t enligt tidigare gällande uppfattning icke ägt befria från återbetalningsskyldigheten utan att samtidigt vederbörligt anslag beretts täckning för den därigenom uppkommande förlusten genom att Kungl. Maj:t anvisat medel från anslag till extra utgifter eller annat för Kungl. Maj:t disponibelt anslag. Sedermera hade emellertid en omsvängning i praxis ägt rum, i det att Kungl. Maj:t även vid utbetalningar i strid mot av riksdagen fastställda eller eljest av riksdagen godkända grunder låtit vid de gjorda utbetalningarna bero utan att bereda vederbörligt anslag täckning från medel, som Kungl. Maj:t förfogade över. Denna senare praxis hade påkallats av det praktiska behovet; särskilt åberopades de militära förhållandena under krigsåren och ökningen av antalet »nådeärenden» inom försvarsdepartementet. I propositionen föreslogs, att Kungl. Maj:t skulle såvitt anginge utbetalningar i strid mot bestämmelser tillkomna under riksdagens medverkan få utan riksdagens hörande besluta om befrielse från återbetalningsskyldighet endast i ärenden av mindre ekonomisk räckvidd, såvida icke samtidigt anvisades täckning från anslag till extra utgifter eller liknande anslag. Det föreslogs vidare, att till ärenden av mindre ekonomisk räckvidd skulle räknas sådana, i vilka det belopp som ifrågakom till efterskänkande icke översteg 10.000 kronor, samt att till ledning för Kungl. Maj:ts prövning av ifrågavarande ärenden skulle tjäna i huvudsak de riktlinjer som dittills tillämpats och sammanfattningsvis skisserats i propositionen.

Riksdagen yttrade över propositionen (skr. nr 565) bl. a., att det stora antalet ärenden angående befrielse från återbetalningsskyldighet i anledning av för mycket utbetalda löner och pensioner på försvarsdepartementets föredragning finge anses sammanhänga med beredskapsförhållandena. Ehuru en nedgång i antalet ärenden därför kunde emotses, syntes det likväl vara av praktiska skäl erforderligt, att Kungl. Maj:t hade en viss befogenhet att efter prövning av omständigheterna i varje särskilt fall utan riksdagens hörande fatta beslut om befrielse från sådan återbetalningsskyldighet. Riksdagen ansåg emellertid att sådana ärenden, vilka avsågo ett belopp överstigande 5.000 kronor, borde underställas riksdagen. Vad till statsrådsprotokollet anförts angående riktlinjerna i övrigt för Kungl. Maj:ts prövning syntes kunna godtagas.

Som framgår av ovanstående är Kungl. Maj:ts rätt att eftergiva betalningsskyldighet av anmärkta belopp i vissa fall begränsad. Vad angår de principer för »nåd», vilka återgivits ur den i propositionen citerade prome-

morian och alltfort måste anses gälla, så medgiva dessa att vid prövning av »nådeansökningar» av förevarande slag hänsyn tages 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 äro 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.

Frågan huruvida genom »nådeinstitutet» åstadkommes ett tillfredsställande korrektiv mot redogöraransvarets hårdhet kommer utredningen att senare (s. 75) beröra. I förevarande sammanhang må endast framhållas, att de återgivna principerna för eftergift förutsätta 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 redogörares regresskrav mot sakägare föranleda betalning låter sig icke med säkerhet avgöra. Emellertid må upplysas, att av de under budgetåren 1946/47, 1949/50 och 1952/53 till riksräkenskapsverket inbetalda aktoratsmedlen, frånsett statsbidrag vilka regelmässigt gäldas av sakägare, hade åtminstone cirka 77 % inbetalts av sakägare och cirka 6 % av redogörare; i vilken mån sakägare eller redogörare inbetalt återstående 17 % framgår icke av tillgängligt material. Orsaken till att dessa siffror blivit så förmånliga för redogörarna torde bl. a. vara, att redogörarna ofta genom sin tjänsteställning kunna kvitta sina fordringar hos sakägarna mot dessa tillkommande avlöning. Även tvångsvis genomförd kvittning av dylikt slag lärer förekomma. Sakägaren torde emellertid oftast frivilligt erlägga vad han för mycket bekommit. Å andra sidan må dock framhållas att, ehuru lagakraftvunna utslag i anmärkningsmål äga rättskraft mot redogöraren, det står 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.

Ovan har nämnts, att riksräkenskapsverkets skatteanmärkningar riktas mot den skattskyldige; redogöraransvaret har i praxis bortfallit på detta område. Dylika anmärkningsutslag vinna rättskraft mot sakägaren. Det-

samma gäller om åläggande att utgiva tull enligt Ora. 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 erlägga felande tullavgift. Detta modifierade redogöraransvar har hittills aktualiserats endast ett par gånger sedan dess tillkomst 1928.

Som en sammanfattning av vad utredningen tror sig ha funnit vid studiet av redogöraransvarets historiska bakgrund och av nuvarande rättspraxis rörande detsamma må följande anföras.

Någon klar åtskillnad torde icke från början ha gjorts mellan redogöraransvar och annat ekonomiskt tjänsteansvar vad angår frågan huruvida uppsåt eller i varje fall vållande (culpa) fordrats för ansvarets inträdande. Ansvaret torde i båda fallen ha — efter nutida sätt att se — varit strängt, hur strängt må vara en öppen fråga. Först under 1700- och 1800-talen vann den från den romerska rätten härstammande s. k. culpaprincipen, innebärande att för skadeståndsansvar förutsättes skuld (uppsåt eller vållande) hos skadegöraren, mera allmänt insteg i Sverige. Att principen redan dessförinnan i viss mån beaktats vad beträffar redogöraransvaret synes emellertid kunna utläsas av historiken. Sålunda skymtar den bl. a. i memorialen för ståthållarna 1620 om boskapshjälpen och om uppbördsverket, i 1687 års landshövdinginstruktion och i 1688 års instruktion för häradsfogdarna. Så länge den kungliga domarmakten utövades i rådet, d. v. s. fram till inrättandet 1789 av högsta domstolen, torde i varje fall i högsta instans culpaprincipen allteftersom den vunnit erkännande ha tämligen likformigt tillämpats å såväl redogörare som andra tjänstemän. Att sådan likformighet i rättstillämpningen icke därefter upprätthållits, i det att redogöraransvaret kommit att numera framstå som betydligt strängare än det ekonomiska ansvaret för statstjänstemän i allmänhet, framgår av redogörelsen ovan. Det är dock förhastat att, såsom ofta sker, på grund härav påstå redogöraransvaret vara ett ansvar för vilket skuldfrågan under alla förhållanden saknar betydelse. Vissa rättsfall motsäga klart ett sådant påstående.

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 (se ovan s. 42), 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 försvaras 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 bidraga 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.

KAPITEL V

Anmärkningsprocessen

Den tillsyn över statsmedel, som utövas av de kamerala revisionsmyndigheterna, är till stor del av sådan karaktär, att vad därvid uppmärksammas icke föranleder anmärkning i betydelsen av ett påstående att felaktighet förelegat jämte yrkande att den förlust som genom felaktigheten åsamkats det allmänna skall ersättas. Granskningen avser nämligen i betydande omfattning förhållanden, vilka visserligen kunna vara av stor ekonomisk räckvidd men likväl icke medföra förluster för det allmänna som kunna fixeras till beloppet. Hit höra exempelvis frågor om bokföringens anordnande, medelsredovisningens rationalisering, uppbördens och indrivningens effektivitet, anslagsredovisning m. m. Men även där faktisk förlust uppstått genom den anmärkta åtgärden kan revisor under vissa förutsättningar underlåta att framställa anmärkning. Samtliga revisionsmyndigheter utom kammarrätten ha rätt att i vissa fall eftergiva (leuterera) anmärkning. Denna leuterationsrätt avspeglas i revisionsarbetet på så sätt, att anmärkning icke framställes där det anses uppenbart att revisionsmyndigheten skulle eftergiva ersättningsanspråket. Till ledning för revisors bedömande av dylika fall ha vissa revisionsmyndigheter utfärdat anvisningar om lägsta belopp som anmärkning bör avse. Hos andra revisionsmyndigheter tillämpas i detta hänseende vissa på praxis grundade normer.

För att vinna rättelse av felaktigheter, som i princip böra föranleda anmärkning, användas olika förfaranden. I allmänhet undvikes till att börja med formell anmärkning med ersättningsyrkande. Underhandspåpekanden, muntliga eller skriftliga förfrågningar eller promemorior föranleda ofta att den påstådda förlusten ersättes. Vad nu sagts gäller dock icke anmärkningar beträffande skatt och tull. Betalningsyrkande riktas nämligen här mot den s. k. sakägaren. I dylika fall tillämpas av naturliga skäl ett formbundet förfarande. Eljest torde som allmän regel gälla, att anmärkning framställes endast om ersättningsskyldighet 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.

Hos vissa revisionsmyndigheter, såsom riksräkenskapsverket och försvarets civilförvaltning, bli även medgivna krav föremål för prövning, ehuru av mer summarisk art. Vissa revisionsmyndigheter tillämpa emellertid den regeln att medgivna underhandspåpekanden och anmärkningar, vilka föranlett betalning, icke bli föremål för någon myndighetens prövning. Dylikt förfarande från revisionsmyndighets sida torde få anses ligga utanför den egentliga anmärkningsprocessen.

Nedan kommer att närmare behandlas den formella gången av förfarandet, då en verklig anmärkning föreligger. I förstone skall därvid redogöras för anmärkningsärenden, som icke avse skatt i vidaste bemärkelse. Vanligtvis bruka anmärkningar i dessa fall anses hänförliga till utgiftsgranskningen, vilket emellertid icke är fullt riktigt, enär även inkomster såsom hyror, arrenden och försäljningslikvider ingå i det räkenskapsmaterial som sålunda »utgiftsgranskas». Vad nedan sägs om obehöriga utanordningar gäller således även vissa inkomster som icke influtit eller som influtit med för lågt belopp.

Vissa författningsbestämmelser om anmärkningsprocessen återfinnas i instruktionerna för revisionsmyndigheterna. De bestämmelser om anmärkningsmåls behandling, som äro givna i KF den 11 dec. 1830 angående behandlingen av extraordinarie avskrivningsfrågor och anmärkningsmål, torde numera sakna betydelse. Övriga författningar, som beröra anmärkningsprocessen, skola nedan angivas. De knapphändiga författningsbestämmelserna kompletteras av regler som utbildats i praxis. För utrönande av processens utformning är man därför i hög grad hänvisad till studiet av rättsfall.

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 (RÅ 1945 not. E 78: fråga, huruvida hyra för vaktmästarbostad i ett skolhus skulle erläggas till skolan eller till kommun; RÅ 1947 not. Fö 28: fråga vid tolkning av anbud, huruvida i inköpspriset för lingon vore inräknad ersättning till säljaren för omsättningsskatt; RÅ 1951 not. K 14: fråga, huruvida kostnad för inköp av räknestickor till vägförvaltning finge bestridas av statsmedel). Den påstådda förlusten måste preciseras; anmärkning, som ej avsett något till siffran bestämt belopp, har icke upptagits till prövning (KÅ 1944 not. 444). Anmärkning, varom nu är fråga, innehåller 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. Å andra sidan kan revisionsmyndighet icke ålägga redogörare betalningsskyldighet, därest icke talan förts mot honom (KÅ 1933 not. 331). Återkallar revisorn anmärkningen, kan den icke prövas i sak. Detta gäller även för det fall att någon statens motpart fullföljt målet till högre instans; återkallelse av anmärkningen från revisorns sida förhindrar även därstädes sakprövning (RÅ 1914 not. F 214 m. fl.). Enär revisorn är statens representant, anses han icke kunna föra talan till statens nackdel (KÅ 1931 ref. 16). Härutinnan gälla dock särskilda bestämmelser beträffande avgifter hos tullverket, varom mera nedan.

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, se nedan), vilket framgår därav att yrkande som riktas direkt mot honom icke upptages till prövning (KÅ 1927 ref. 16). 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 låta 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 utslagets riktighet. Att sakägarens synpunkter kunna framföras i anmärkningsmålet är emellertid en rationell anordning, särskilt med hänsyn till att de flesta anmärkningsmål röra avlöningsfrågor, vilka sakägaren kan såsom avlöningsmål hänskjuta till administrativ prövning. Många anmärkningsmål gälla frågor, som icke röra 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 skola granskas av en revisorn överordnad tjänsteman innan de utställas till delgivning.

Delgivning av anmärkningen med redogöraren är en förutsättning för att det i anmärkningen framställda yrkandet skall kunna bifallas. Om redogörare avlider innan anmärkningen delgivits honom, kan ersättningsskyldighet icke ådömas hans dödsbodelägare (RÅ 1910 ref. 134). 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. Såsom ovan berörts kunna vissa revisionsmyndigheter förelägga redogöraren vid vite att avgiva förklaring. Denna rätt torde dock ytterst sällan behöva tagas i anspråk. 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, d. v. s. innehålla 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 framställes 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 äro fria från redogöraransvar därest de i anledning av skatteanmärkning hos den skattskyldige framställt sådant krav å det anmärkta beloppet som avses i KK den 17 december 1920 (nr 840) angående anställande av reservationskrav (jfr RÅ 1914 ref. 106). 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. ha meddelats i KF 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 ersättningsskyldig endast om det anmärkta beloppet icke kan utfås av varuhavaren och redogöraren gjort sig skyldig till vårdslöshet, försummelse, oförstånd eller oskicklighet i tjänsten. Författningsenligt kunna tullanmärkningar framställas även hos riksräkenskapsverket, men i praktiken lär det sällan förekomma.

Jämlikt KK den 12 dec. 1924 (nr 529) skola »anmärkningar vid uppbördsmäns och redogörares räkenskaper, — — — då anmärkningarna angå felaktigheter, vilka icke äro att hänföra till brott, för att kunna — — — upptagas till prövning, icke allenast vara till myndigheten avlämnade utan ock vederbörande uppbördsman eller redogörare tillställda inom tre år från den dag, räkenskapen inkommit till myndigheten». Det torde anses åligga revisionsmyndigheten att ex officio iakttaga denna bestämmelse, vilken i viss mån utgör en pådrivande faktor för granskningsarbetet. Hur tidsberäkningen skall göras i de fall, då bokföring sker centralt hos myndighet, som inrymmer specialrevision, och då anmärkningar framställas efter inspektioner hos lokalorgan, synes icke vara avgjort i praxis. Av det citerade stadgandet framgår, att treårsfristen icke gäller beträffande felaktighet som är att hänföra till brott. Numera bedömes emellertid, i motsats till vad tidigare varit fallet, redogörares brottsliga gärning i tjänsten av allmän domstol. Nämnda undantagsbestämmelse torde därför sakna självständig betydelse. Teoretiskt sett skulle, därest straff utdömdes på grund av redogörares förseelse, på redogöraransvar grundat skadestånd kunna åläggas redogöraren i anmärkningsprocess. I praxis förfares emellertid icke på dylikt sätt. Anses felaktigheten vara att hänföra till straffbart tjänstefel, hänskjutes frågan härom till allmän åklagares bedömande; skadeståndsyrkandet framställes då i brottmålet, därest åtal äger rum.

Anmärkningar beträffande sådan skatt som avses i uppbördsförordningen beröras av den särskilda preskriptionsregeln i 70 § nämnda förordning, enligt vilken skattskyldig är fri från betalningsskyldighet för skatt som blivit från debitering obehörigen utesluten eller till för ringa belopp påförd, därest icke krav delgives honom inom fyra år efter utgången av det uppbördsår, under vilket skatten rätteligen skolat debiteras eller felaktigt blivit gottskriven, samt beslut angående hans betalningsskyldighet är meddelat inom två år efter det kravet hos honom anställdes. Denna regel torde ex officio iakttagas vid riksräkenskapsverkets prövning av dylika skatteanmärkningar. — För tullanmärkningar gälla enligt Ora särskilda tidsfrister. Har i följd av oriktig tillämpning av tulltaxan gods utbekommits mot för låg tull eller tullfritt, åligger det varuhavaren att inbetala det felande tullbeloppet, såvida krav mot honom anställes inom 60 dagar från det tulltaxe-

ringen avslutats. Har tull eller annan avgift hos tullverket av annan anledning än oriktig tillämpning av tulltaxan uttagits med för lågt belopp, är tiden för framställande av krav två år från det avgiften senast bort erläggas. Dessa kortare tidsfrister förutsätta god tro hos varuhavaren. För rättelse av för hög påföring av tull eller annan avgift erfordras att anmärkning göres eller krav mot tullverket anställes inom nu angivna tidrymder. Tullanmärkningar framställas således även till varuhavarens fördel.

Beträffande skatteanmärkningar hos riksräkenskapsverket har i praxis utbildats det förfarandet, att iakttagelser om för hög debitering av skatt meddelas vederbörande länsstyrelse för utredning. Ett sådant förfarande har också förutsatts i uppbördsförordningen. Enligt 68 § 2 mom. nämnda förordning åligger det nämligen länsstyrelse att i dylika fall verkställa utredning och att återbetala vad som därvid befinnes ha för mycket erlagts. Egentliga anmärkningar till den skattskyldiges förmån kunna däremot icke framställas hos riksräkenskapsverket.

De flesta revisionsmyndigheterna ha mer eller mindre långt gående rätt att låta anmärkningsärende förfalla eller att eftergiva ersättningsanspråk, grundat på gillad anmärkning. Dylik s. k. leuterationsrätt äger emellertid icke kammarrätten i sin egenskap av revisionsmyndighet. Leuterationsrätten är i princip densamma för försvarets civilförvaltning, arbetsmarknadsstyrelsen, medicinalstyrelsen, generaltullstyrelsen, riksräkenskapsverket och lantbruksstyrelsen. Förutsättningen för att dessa revisionsmyndigheter skola 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, såsom förut nämnts (s. 55), 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 leuteration, som kan utövas av nu ifrågavarande myndigheter, avser som ovan nämnts eftergift av ett redan prövat 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 föreligga, må ersättningsanspråket eftergivas även i andra fall än de vari ärendet må förfalla. För övriga revisionsmyndigheter — generalpoststyrelsen, telestyrelsen, järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen och domänstyrelsen —

finnas leuterationsbestämmelser, som lämna stora möjligheter till eftergift på grund av skälighet. Enligt i stort sett likalydande stadganden för dessa myndigheter gäller, att vederbörande styrelse vid prövning av anmärkning har att bedöma anmärkt utbetalning eller förvaltningsåtgärd med hänsyn i främsta rummet till dess lämplighet och må, även i fall 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. Besvärsrätt tillkommer givetvis även redogöraren samt jämväl sakägaren. Beträffande försvarets civilförvaltning, arbetsmarknadsstyrelsen, medicinalstyrelsen, generaltullstyrelsen och riksräkenskapsverket gäller, att besvär icke må anföras över myndighetens leuterationsbeslut. Vid talan mot beslut av arbetsmarknadsstyrelsen och riksräkenskapsverket är enligt instruktionsbestämmelsen besvärstiden 30 dagar från beslutets delgivning med klaganden. För talan mot generaltullstyrelsens beslut i anmärkningsmål saknas bestämmelse om besvärstid, varför den enligt lagen den 4 juni 1954 stadgade besvärstiden av tre veckor från delgivning torde gälla åtminstone beträffande mål angående oriktig avgiftsberäkning hos tullverket. Vilken besvärstid som gäller för talan mot generaltullstyrelsens beslut i andra anmärkningsmål synes tveksamt. Den i sistnämnda lag stadgade besvärstiden av tre veckor gäller nämligen endast för det fall att annan besvärstid icke följer av lag eller författning, och enligt ovannämnda KF den 30 dec. 1830, som icke upphävts, är besvärstiden för talan hos kammarrätten i anmärkningsmål 30 dagar. Emellertid synes sistnämnda författning i andra avseenden vara obsolet i vad den gäller anmärkningsmål. Jämväl för försvarets civilförvaltning, medicinalstyrelsen och lantbruksstyrelsen saknas instruktionsbestämmelse om besvärstid i anmärkningsmål. Vad angår de affärsdrivande verken är däremot i deras instruktioner stadgat, att talan mot vederbörande styrelses beslut i anmärkningsmål fullföljes genom besvär hos kammarrätten inom 30 dagar (telestyrelsen och domänstyrelsen) eller en månad (generalpoststyrelsen och järnvägsstyrelsen).

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 leuterera 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 föreligga. Bestämmelsen har tillämpats endast i mycket ringa utsträckning.

Besvär över kammarrättens utslag föras hos Kungl. Maj:t, dock är denna klagorätt genom KK den 12 dec. 1924 med föreskrifter ang. fullföljd av talan i vissa besvärs- och anmärkningsmål m. m. begränsad på så sätt, att talan icke må föras mot kammarrättens utslag i anmärkningsmål som röra avlöningsförmåner i vidaste bemärkelse m. m. Till följd härav är kammarrätten sista instans i de flesta anmärkningsmål som prövas därstädes. Besvärstiden är 60 dagar från delgivning av utslaget.

Utslag i anmärkningsmål äger rättskraft mot den som genom utslaget förpliktats utgiva ersättning, d. v. s. redogöraren eller, vad angår skatte- och tullanmärkningar, den skattskyldige respektive varuhavaren (NJA 1933 s. 687). Redogörarens eventuella regressrätt gentemot sakägaren regleras däremot icke 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. (KÅ 1933 ref. 12.) Däremot har det inträffat att, sedan redogörare genom utslag i anmärkningsmål förpliktats till statsverket återbetala till sakägare utgivet belopp samt sakägaren därefter till redogöraren inlevererat detta, staten av allmän domstol förpliktats ersätta sakägaren beloppet (NJA 1927 s. 128). Talan om dylik »återbetalning» torde, när fråga är om avlöningsförmån, också kunna föras i administrativ ordning.

Ibland plägar Kungl. Maj:t på därom gjord ansökan eftergiva en redogörare ådömd ersättningsskyldighet. Detta »nådeinstitut» har närmare behandlats i kap. IV.

KAPITEL VI

Undersökning av redogöraransvaret

Tidigare kritik

I MO:s ämbetsberättelse 1932 berördes ett anmärkningsmål, vari regementsintendent förklarats ersättningsskyldig för det han felaktigt, men med stöd av vederbörlig attest, utgivit tjänstgöringstraktamente till officer medan denne varit kommenderad som elev till viss utbildningskurs. Traktamentet avsåg tiden den 24—31 dec. 1923, då officeren under övningsuppehåll icke vistats å tjänstgöringsorten (KÅ 1930 not. 117). Redogöraren hade i skrivelse till MO, enär målets utgång vore av synnerlig betydelse för klargörandet av regementsintendenternas ansvarsskyldighet i deras egenskap av föreståndare för kassaförvaltningen samt kammarrättens utslag gåve vid handen att gällande författningar icke tillförsäkrade regementsintendenterna det rättsskydd som borde vara oeftergivligt, anmält förhållandet under anhållan att MO måtte vidtaga de åtgärder vartill omständigheterna kunde föranleda.

Yttranden till MO avgåvos av arméförvaltningens civila departement och kammarrätten.

Civila departementet hänvisade till en början till regeringsrättens d. 1 febr. 1910 meddelade utslag i mål av enahanda beskaffenhet som det förevarande (RÅ 1910 ref. 18) ävensom till regeringsrättens d. 9 nov. 1926 meddelade fyra särskilda utslag (RÅ 1926 not. Fö 282—285), genom vilka vederbörande inom arméförvaltningen blivit dömda att återbetala till vissa i lantförsvarets kommandoexpedition tjänstgörande officerare utbetalta tjänstgöringstraktamenten för tider, varunder dessa åtnjutit tjänstledighet, oaktat till grund för utbetalningarna legat av vederbörande chef för försvarsdepartementet utfärdade attester att vederbörande under samma tider varit i tjänstgöring.

Det syntes visserligen vid första påseendet kunna ifrågasättas, om det kunde vara förenat med billighet och rättvisa att redogörare skulle bliva ansvarig för utbetalningar som grundade sig på felaktiga attester. Att redogörare det oaktat ålagts återbetala felaktigt utgivna belopp finge anses grundat därpå, att denne i första hand måste uppträda såsom kronans ombud för det orätt bekomna beloppets återfående. Redogöraren vore ju därjämte enligt resolutionen berättigad att av vederbörande ersättningstagare söka sitt åter, och därest han ej skulle lyckas återfå det felaktigt utgivna beloppet, syntes han som regel kunna påräkna att, efter vederbörlig framställning, av Kungl. Maj:t bliva befriad från den honom ålagda återbetalningsskyldigheten.

Vad särskilt anginge chef för kassaförvaltning vid armén torde böra beaktas,

att övergången från trupptjänst till intendenturkåren skedde efter egen ansökan samt att en officer, som icke tillhörde intendenturkåren, därest han tillfälligtvis förordnades att uppehålla en redogörarbefattning, därvid erhölle särskild gottgörelse. När en officer förordnades i redogörarbefattning, måste han således vara beredd på att ikläda sig de ekonomiska risker som kunde vara förenade med en sådan befattning.

Civila departementet ville i detta sammanhang framhålla att därest i fall, varom nu vore fråga, chef för kassaförvaltning icke skulle anses kunna åläggas att återbetala på grund av oriktiga attester felaktigt utgivna belopp, hela det administrativa processförfarandet skulle komma att äventyras.

Vad särskilt anginge nu ifrågavarande fall finge civila departementet framhålla, att redogöraren bort känna till att vid såväl truppförband som skolor och utbildningsanstalter avbrott i utbildningen under julhelgen ägde rum. Departementet ansåge därför, att redogöraren, i motsats till vad han i sin skrivelse anfört, haft anledning förvissa sig om att vederbörande verkligen fullgjort tjänstgöring under den ifrågavarande tiden.

På grund av vad sålunda anförts ansåge civila departementet redogörarens framställning icke böra föranleda till någon vidare åtgärd.

Jämväl kammarrätten hemställde, under instämmande i vad civila departementet anfört, att framställningen icke måtte föranleda till någon vidare åtgärd. Kammarrättsrådet von Sydow var emellertid skiljaktig och anförde följande.

De av civila departementet åberopade, av regeringsrätten meddelade utslagen, liksom ett av kammarrätten d. 26 juni 1925 meddelat utslag (KÅ 1925 not. 48), visade tydligt det berättigade i att åtgärder vidtoges i de i framställningen angivna hänseendena. Det måste nämligen vara för rättskänslan synnerligen kränkande, att, på sätt handlingarna i omförmälda mål utvisade, personer, som iakttagit all nödig omsorg för bevakandet av statens intressen och som vid de utbetalningar, varom målen rört sig, knappast kunnat handla på annat sätt än de gjort, likväl blivit ådömda betalningsansvar.

Civila departementet framhölle visserligen, att redogöraren, samtidigt som han ådömdes betalningsansvar, förklarades berättigad att av vederbörande ersättningstagare söka sitt åter. I regel ginge det ju ock så till att ersättningstagaren godvilligt betalade. Skulle emellertid av en eller annan anledning ersättningstagaren neka att betala, återstode det för redogöraren (Kungl. Maj:t torde nämligen ej i nådeväg befria redogöraren från återbetalningsskyldighet i annat fall än då redogöraren visat, att han icke kunde av ersättningstagaren utfå något) inte annat än att vid allmän domstol anhängiggöra rättegång mot ersättningstagaren för att kunna utfå det belopp, de administrativa domstolarna dömt redogöraren att betala. Ersättningstagaren kunde så under rättegången hava blivit insolvent eller avlidit utan att efterlämna några tillgångar. För redogöraren återstode då visserligen den utvägen, såsom även civila departementet framhållit, att hos Kungl. Maj:t i nådeväg hemställa om befrielse från den honom ådömda återbetalningsskyldigheten; och torde även Kungl. Maj:t bifalla en dylik hemställan. Men, bortsett från det mindre tilltalande i ett dylikt förfaringssätt, tillerkändes säkerligen icke redogöraren i ett Kungl. Maj:ts beslut om befrielse från återbäringsskyldighet därjämte ersättning av statsmedel för sina måhända dryga rättegångskostnader. Följden kunde alltså bliva den, att en redogörare kunde komma att åsamkas dryga kostnader på grund av en felaktig utbetalning, ehuru han

knappast kunnat vägra utbetalningen och i varje fall helt andra personer rättvisligen bort bära ansvaret för densamma. Att överhuvud taget något dylikt kunde inträffa visade enligt kammarrättsrådets mening, att gällande bestämmelser om ansvarsskyldighet för redogörare icke vore förenliga med billighet och rättvisa.

Vad anginge det i framställningen åberopade fallet, så ansåge kammarrättsrådet i likhet med civila departementet, att redogöraren bort känna till att avbrott vid utbildningsanstalter ägde rum under julhelgen och att han därför haft anledning förvissa sig om att vederbörande verkligen fullgjort tjänstgöring under den ifrågavarande tiden. Nämnda fall borde därför icke i och för sig giva anledning till att åtgärder vidtoges i den av redogöraren angivna riktning.

MO konstaterade, att varken civila departementet eller kammarrätten såsom skäl för sina avgöranden i målet åberopat att redogöraren vid utbetalningen förfarit med oaktsamhet eller vårdslöshet. Man kunde därför antaga att frågan, huruvida redogöraren vid utbetalningen förfarit oaktsamt, icke varit avgörande för målets utgång. Därefter anförde MO.

I ärendet har sålunda uppkommit det principiella spörsmålet 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 bliva 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.

De fall ur praxis, som i detta ärende åberopats, och i övrigt kända förhållanden giva vid handen, att de myndigheter, som äga träffa avgörandet i mål däri nu förutsatta spörsmål bliva aktuella, intagit den ståndpunkten att redogöraren bör i dessa fall göras ekonomiskt ansvarig i förhållande till statsverket. Det synes krävas av redogöraren att han skall med ett stort mått av aktsamhet icke endast fullgöra den formella granskningen av attester m. m. utan även undersöka huruvida dylika attester m. m. äro materiellt riktiga.

Till stöd för den uppfattning, som sålunda gjort sig gällande, torde huvudsakligen kunna åberopas praktiska skäl ur statsverkets synpunkt. Det är tydligen för statsverket synnerligen förmånligt att i fall av felaktiga utbetalningar så gott som alltid kunna hålla sig till redogöraren. Genom att denne tvingas att vid utbetalningar förfara med särdeles stor försiktighet förekommas ock säkerligen en del felaktigheter vid utbetalningarna.

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 företag i allmänhet kräves av de anställda.

Ur praktisk synpunkt lärer 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 lärer 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 redogörares ansvarighet, av redogöraren kunna fordras, att han vid sin prövning av förutsättningarna 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 kännedom 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 anfört, 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 lärer knappast bliva 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. Häremot åberopas de synpunkter kammarrättsrådet von Sydow i sin reservation framhållit. 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 redogörares betalningsskyldighet i nådeväg plägar efterskänkas, i sin mån lärer 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.

Emellertid är tydligen den föreliggande frågan ett svårt och vittutseende spörsmål. Åtskilliga synpunkter torde kunna läggas därå, vilka här icke kunnat utvecklas. Frågan lärer vara värd att bliva föremål för en noggrann utredning.

Jämväl i MO:s ämbetsberättelse år 1942 avhandlades redogöraransvaret, särskilt för värnpliktig som beordrats tjänstgöra i krigskassebefattning. I denna fråga, vari bl. a. arméförvaltningens civila departement, statskon-

toret och riksräkenskapsverket yttrade sig, uttalade MO som sin mening bl. a. följande, varvid redogöraransvaret i allmänhet först berördes.

Den reella innebörden av redogörareansvaret synes, såvitt angår utbetalningarna, kunna uttryckas så, att redogöraren i förhållande till kronan bär ansvar för att utbetalningarna äro riktiga. Sin utformning har redogörareansvaret erhållit genom praxis hos de myndigheter som döma i anmärkningsmål. Någon verklig klarhet rörande den rättsliga grunden till redogörarnas ansvar har icke vunnits vare sig genom denna praxis eller på annat sätt. Ersättningsskyldighet på grund av oriktig utbetalning är icke beroende av huruvida tjänstefel kan läggas redogöraren till last. Den felaktiga utbetalningen kan exempelvis ha stått i överensstämmelse med stadgad, av de reviderande myndigheterna tidigare godkänd tolkning av författningarna, eller ha föranletts därav att annan tjänsteman lämnat oriktiga uppgifter rörande sådana förhållanden, att redogöraren icke ens haft anledning till misstanke beträffande uppgifternas tillförlitlighet. Redogörareansvaret kan sålunda icke uppfattas som en på tjänstefel grundad skadeståndsskyldighet. I fall då intet tjänstefel föreligger torde man ej heller genom att tillämpa reglerna om sysslomans skyldighet att svara för skada som han genom försummelse vållar sin huvudman erhålla någon bärande grund för redogörareansvaret. I praktiken torde det nämligen vara svårt att finna försummelser av den natur, att de för en sysslоman skulle medföra ersättningsplikt i förhållande till huvudmannen men för en statstjänsteman icke innebära tjänstefel. Det har gjorts gällande, att grunden för redogörarnas ersättningsskyldighet vore att söka i själva tjänsteförhållandet mellan staten och redogöraren; den som åtoge sig en redogörares befattning måste vara beredd att bära de risker som vore förenade med densamma. Denna tankegång synes ha kommit till uttryck i ett utlåtande som arméförvaltningens civila departement den 28 maj 1930 i förut berörda ärende avgivit till MO. Samma tanke torde även kunna uttryckas så, att redogöraren åtagit sig garanti för att hans utbetalningar äro riktiga. Vid första påseendet kan det förefalla som om denna garantisynpunkt skulle äga sitt berättigande. Emellertid torde det ligga i begreppet garanti att ansvaret skall kunna föras tillbaka på ett åtagande från den ansvariges egen sida. Eftersom, på sätt i ärendet framhållits, redogörareansvar utkräves jämväl av personal som utan egen ansökning förordnats å redogörarebefattning och för vars del det sålunda ej kan bli fråga om något åtagande utan endast om ett åläggande från kronans sida, synes icke heller garantisynpunkten leda fram till en tillfredsställande förklaring av det speciella redogörareansvaret. Någon annan grund för detta ansvar än ett ensidigt åläggande från statsmakternas sida torde icke stå att finna.

Vad värnpliktig personal beträffar torde redogörareansvaret framstå såsom särskilt obilligt. Denna personal tages i anspråk med stöd av värnpliktslagen, och någon annan grund för redogörareansvaret än värnpliktslagens bestämmelser torde därför icke finnas. Det måste emellertid betecknas såsom oegentligt att plikten att värna landet skall kunna i sig innefatta en plikt att bära ett av tjänstefel oberoende ekonomiskt ansvar för oriktig användning av statsmedel. Ehuru desamma kanske icke äro av principiell betydelse böra ytterligare två omständigheter i detta sammanhang understrykas. Den ena är att den värnpliktiga intendenturpersonalens utbildning eller rutin icke tillnärmelsevis motsvarar de ordinarie befattningshavarnas. Den andra är att statsmakterna icke tillerkänt dessa värnpliktiga vederlag i lön för det dem ålagda redogörareansvaret.

Beträffande alla krigsförvaltningsmyndigheter bör en särskild sida av redogörareansvaret närmare uppmärksammas, nämligen dess verkningar å befatt-

ningshavarnas handlande. Den noggrannhet och försiktighet i ekonomiska ting, som redogörareansvaret är ägnat att framtvinga, är i krig lika väl som i fredstid av värde för statsverket. Under fältförhållanden torde dock tillgodoseendet av truppens behov och underlättandet av krigföringen i många lägen spela en så dominerande roll att ett alltför ängsligt bevakande av de ekonomiska intressena kan åstadkomma mera skada än nytta. Systemet sådant det i fredstid utformats synes nämligen lätt kunna leda till en brist på initiativ och en obenägenhet att taga ansvar, vilka kunna vara farliga även när det gäller förvaltande myndigheter. Redogöraransvaret rymmer en byråkratisk formalism som passar illa under krigsförhållanden.

Det är givetvis mycket vanskligt att med ledning av den verkställda utredningen angiva riktlinjer för en önskvärd reform. Tydligt är dock att frågan om redogörareansvarets upphävande är så komplicerad och omfattande att det icke är möjligt att utan ytterligare undersökningar taga ställning till densamma. Kraven, att omfattningen och utformningen av redogörareansvaret skola ägnas uppmärksamhet samt att vissa militära befattningshavare skola skyddas mot uppenbart obilliga konsekvenser av det rådande systemet, framstå emellertid såsom fullt berättigade. Att härvidlag lita enbart till den hittills brukade metoden, att Konungen på ansökan 'av nåd' eftergiver ersättningsskyldighet, är föga tilltalande. Nåd förutsätter ju skuld och därför är det för en samvetsgrann redogörare förödmjukande att behöva gå nådevägen för att undgå de uppenbara orättvisor som kunna följa av det honom ålagda ansvaret.

Det ligger nära till hands att göra en jämförelse med de regler som på det militära området gälla för skadestånd på grund av begångna förseelser. Genom uttryckliga lagbestämmelser (33 § 4 mom. strafflagen för krigsmakten; lag den 7 mars 1929) äro vissa krigsmän i angivna fall skyddade mot skadeståndskrav, ehuru de gjort sig skyldiga till försummelser vilka bedömas såsom tjänstefel. Grunderna för denna undantagslagstiftning äro, att man önskat förebygga att en påföljd skulle inträda som stode i uppenbart missförhållande till förseelsen samt att militära befälhavares handlingskraft skulle förlamas av tanken på ekonomiskt ansvar. Såsom förut antytts torde motsvarande synpunkter, om de också ej ha samma betydelse, kunna läggas på felaktiga åtgärder från krigsförvaltningsmyndigheters sida vare sig felet är att beteckna som förseelse eller icke.

Liknande synpunkter som dem MO sålunda anlagt framfördes i en interpellation till finansministern år 1939 (FK 16 s. 23) av herr Herlitz. Interpellanten bemötte också de argument, som bruka anföras till försvar för redogöraransvaret. Han anförde härom.

Det är sant, att den redogörare, som sålunda råkat illa ut, icke behöver stå alldeles rådlös. Han kan för det första pröva på att »söka sitt åter» av den, som anses vara med orätt gynnad på statens bekostnad. Och dessutom kan han, som det heter, få »nåd» av Kungl. Maj:t. Men den förstnämnda utvägen är mycket osäker. Det kan hända att den domstol, som han har att vända sig till, ser saken på ett annat sätt än den administrativa myndigheten och ger honom orätt. Den som han vänder sig emot kan vara insolvent. I många fall måste domstolen avvisa hans anspråk, därför att även om utbetalningen var felaktig mottagaren icke enligt allmän lag kan förpliktas att betala; om t. ex. ett expensmedelsanslag blivit använt för ett främmande ändamål, kan man icke komma åt leverantören till de felaktigt inköpta varorna. Och slutligen: Även om ett resultat står att nå, kan ju processandet bli kostsamt. Nådevägen är icke heller så säker. Från riksdagshåll

har man i allmänhet rätt noga vakat över att Kungl. Maj:t ej i oträngt mål efterskänker kronans rätt. Och även om »nåd» ges — och det sker faktiskt i stor utsträckning — är det alltid något som beror av Kungl. Maj:ts gottfinnande.

Jag tvekar icke att beteckna redogöraransvaret, sådant det nu är gestaltat, som en tung och i många fall orättvis börda på de svenska statstjänstemännen. I den mån det drabbar den, som verkligen kan sägas hava gjort sig skyldig till en försummelse, framstår det visserligen såsom jämförelsevis berättigat, om det också kan erinras att påföljden ofta ej står i rimligt förhållande till försummelsen. Men då det drabbar även den, som varit så omsorgsfull som man någonsin kan begära, måste rättsmedvetandet obetingat reagera. Det är sant att den som handlat så i regel kan hoppas på den s. k. nåden. Men det är ganska stötande att den, som intet kan läggas till last, skall vara hänvisad till en nådegåva. Två omständigheter bidraga till att nu för tiden göra redogöraransvaret ännu obilligare än tillförene. Den ena är, att den ekonomiska förvaltningen blivit alltmera omfattande och vansklig. Det rör sig om större summor för varje år och om alltfler svårtolkade författningar. Den andra är, att tjänstemännens rättsställning alltmera försvagats. Med ett visst fog kunde man fordom säga att svenska statstjänstemän, som ägde en självständigare och säkrare ställning än andra länders, i gengäld borde bära ett tyngre ansvar. Men det betraktelsesättet förlorar alltmer av sin giltighet, ju mer tjänstemännens ställning försvagas; man kan i detta sammanhang icke underlåta att tänka på fjolårets beslut angående statstjänstemännens förflyttningsskyldighet.

År 1945 hemställdes i likalydande motioner i första och andra kammaren, att riksdagen måtte anhålla om utredning angående redogöraransvaret (FK nr 282; AK nr 442). I motionerna anfördes bl. a.

Redogöraransvaret är, utan att ens vara i författningsväg normerat, konstruerat på ett sätt, som utan tvivel kan betraktas som föga tidsenligt. Genom sina konsekvenser för den enskilda befattningshavaren måste det nuvarande systemet tynga statsmaskineriet på ett otillbörligt sätt. För att undgå ansvar kan ju en redogörare lätt nog föranlåtas att vägra att göra andra än fullkomligt självklara utbetalningar. Konsekvensen härav för den rättssökande inses lätt.

I en tid som den nuvarande, då staten genom författningar och föreskrifter i oändlighet måste reglera samhällslivet i en aldrig tidigare skådad omfattning, borde man kunna fordra, att alla möjliga medel för ernående av smidighet och snabbhet i förvaltningsgöromålens handläggning komma till användning. Ett steg i rätt riktning vore utan tvivel att genomföra nödiga ändringar i det statliga revisionsväsendet, så att redogöraransvaret mildras utan att därigenom kraven på nödig säkerhet och kontroll i den statliga ekonomiska förvaltningen eftersättas.

Även i facklitteraturen har redogöraransvaret varit utsatt för en i stort sett enhällig kritik. Som exempel härå må nämnas en artikel i Svensk Juristtidning år 1948 s. 22—24 och 32 f.

Utredningen

Av den ovan i kap. III lämnade historiska översikten torde framgå att redogöraransvaret tillkommit genom och inom den statliga revisionsverksamheten samt att det utgör 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 var knappast av betydelse vid redogöraransvarets utkrävande, enär det ansågs närmast självklart att staten icke skulle bära de ekonomiska följderna av sina anställdas felaktiga åtgärder; vad som bedömdes i anmärkningsmål var frågan huruvida fel var begånget samt vem som till följd härav var ersättningsskyldig. Denna frågeställning torde ligga bakom huvudregeln om redogörares ansvar för sina ekonomiska åtgärder. Det framgår av kap. IV, att redogöraren i regel är ansvarig för den anmärkta åtgärden därest han icke för dess vidtagande kan åberopa sig på order från eller beslut av behörig överordnad eller myndighet. I de båda sistnämnda fallen överflyttas redogöraransvaret från redogöraren till den som givit ordern eller fattat beslutet.

Beskrivningen av redogöraransvarets nuvarande innehåll ger vidare vid handen, att ersättningsskyldighet grundad på redogöraransvar icke behöver förutsätta försummelse i den mening som man numera inlägger i detta begrepp. Åtskilliga anmärkningsmål angående s. k. attestfall äro av sådant slag, att vårdslöshet icke kunnat läggas redogöraren till last. Ytterligare kan nämnas fall av feltolkning av författningar, då skäl kunna åberopas för den av redogöraren tillämpade tolkningen. Det torde överhuvud taget vara främmande för nutida rättsuppfattning att anse tjänstemäns feltolkning av författningsbestämmelser regelmässigt innebära tjänstefel i form av oförstånd eller oskicklighet eller eljest grunda skadeståndsskyldighet. Ett tredje fall bland de många, då redogöraransvaret framstår som orimligt på grund av att försummelse icke förelegat, är t. ex. följande. En chefstjänsteman utanordnar avlöningsmedel enligt en avlöningslista, som han icke själv upprättat. Hans arbetsuppgifter äro av den omfattningen, att tiden icke medger annat än en ytlig kontroll av riktigheten av de föreslagna utbetalningarna. Skulle han granska listan på ett sådant sätt att han verkligen kunde garantera dess riktighet, skulle en dylik granskning taga en orimligt stor del av hans arbetstid i anspråk. Onekligen har han emellertid åtminstone i viss omfattning redogöraransvar, d. v. s. ersättningsskyldighet, för felaktiga utbetalningar med stöd av listan. Eller en verksstyrelse fattar ett beslut om löneklassplacering med deltagande av ledamöter, vilkas arbetsområde alls icke berör tillämpningen av härför gällande bestämmelser. För nämnda chefstjänsteman och styrelseledamöter framstår deras redogöraransvar som orimligt, liksom också för vanlig rättsuppfattning. I dylika fall torde ansvaret icke heller öka noggrannheten vid handhavandet av statsmedel.

Under den senaste tiden har en författning utfärdats som särskilt skarpt belyser hur orimligt hårt redogöraransvaret möjligen skulle, åtminstone teoretiskt sett, kunna verka. Utredningen avser härmed KK den 19 dec. 1958 (nr 665) om statsbidrag till driftkostnader för det allmänna skolvä-

sendet. Enligt 20, 25 och 26 §§ skola sådana bidrag av skolstyrelsen rekvireras hos länsskolnämnden, 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. 112/1957 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 länsskolnämnden att tillställa riksräkenskapsverket det ena exemplaret av statsbidragsrekvisitionerna 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 länsskolnämnden 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 fastställd, 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 betalningsskyldighet ålägges vederbörande redogörare samt att redogöraransvaret i dessa fall torde åvila länsskolnämnden (se angående sistnämnda fråga prop. 112/1957 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.

Hur strängt redogöraransvaret är utformat jämfört med det vanliga tjänstemannaansvaret belyses ytterligare av vissa rättsfall angående påstådd skadeståndsskyldighet vid felaktig stämpelbeläggning hos allmänna domstolar. För dylika åtgärder åvilade vederbörande tidigare ett ansvar, som stod redogöraransvaret nära (se s. 42). Numera anses skadeståndsskyldighet för felaktighet i dylik stämpelbeläggning böra förutsätta oförstånd eller oskicklighet, som innebär tjänstefel. Sålunda har högsta domstolen i plenum ansett (NJA 1898 s. 193) att ehuru bouppteckning bort stämpelbeläggas med högre belopp än som skett, kunde advokatfiskals yrkande att veder-

börande domhavande måtte ersätta kronan dess därav förorsakade förlust icke bifallas, enär förfarandet med hänsyn till avfattningen av därom gällande stadganden icke inneburit ämbetsfel. I ett annat rättsfall (NJA 1916 s. 85) väcktes fiskaliskt åtal mot ordförande i häradsrätt för det han vid beviljande av lagfart på grund av gåvobrev å hemmansdel utan åsatt taxeringsvärde underlåtit att söka utröna värdet av hemmansdelen och med hänsyn till det sålunda utrönta värdet belägga gåvobrevet med stämpel. Därjämte yrkades ersättning för stämpelavgiften. Högsta domstolen gjorde ej ändring i vederbörande hovrätts utslag, enligt vilket häradsrättens ordförande väl ansågs ha varit skyldig att utröna värdet av hemmansdelen och belägga gåvobrevet med stämpel men hans underlåtenhet härutinnan förklarades icke ha varit av beskaffenhet att medföra ansvar och ersättningsskyldighet för honom (jfr NJA 1899 s. 535).

Det s. k. kassaansvaret och uppbördsmannaansvaret ha stundom vad beträffar stränghet jämförts med redogöraransvaret; det förstnämnda rör ansvar för penningmedel och uppbördsmannaansvaret ansvar för förråd, särskilt de militära. 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. Uppbördsmannaansvaret 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 ersättningsskyldighet 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 uppbördsmannaansvaret 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 uppbördsmannen från skyldighet att ersätta konstaterad förrådsbrist. Uppbördsmannaansvaret 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 anförtrott gods.

Redogöraransvaret framstår numera som unikt inom statsförvaltningen. Det förefaller svårt att motivera att just de tjänstemän som handha statsmedel eller beordra utgivande av sådana kunna bli ersättningsskyldiga

för därvid uppkommen förlust för staten, oberoende av om de genom normal aktsamhet eller skicklighet kunnat förhindra att förlust uppkommit. För dem som ha att fatta andra statliga beslut, även om dessa kunna 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.

Som redan påpekats (s. 49) skiljer sig redogöraransvaret från vanligt skadeståndsansvar även därutinnan, att i anmärkningsprocessen hänsyn icke tages till de nyttigheter som den anmärkta åtgärden kan ha tillfört den skadelidande, d. v. s. det allmänna. De flesta anmärkningsmål röra visserligen frågor om avlöning eller statsbidrag, i vilka fall det anmärkta beloppet icke gärna kan vara större än förlusten till följd av den anmärkta åtgärden. Andra i anmärkningsväg påtalade åtgärder — såsom anslagsöverskridanden och betalningar från fel anslag — äro däremot sådana, att det allmänna genom deras vidtagande oftast tillgodoförts viss nyttighet. I anmärkningsprocessen tages icke hänsyn till dylik omständighet vid ersättningens beräknande. Vid allmän domstol beaktas däremot dylika omständigheter vid beräkning av skadestånd; detta kan medföra, att en redogörare kommer i bättre läge om hans fel anses vara så grovt att han åtalas för tjänstefel. I dylikt fall bedömes regelmässigt ersättningsfrågan i samband med prövning av åtalet. I ett krigsrättsmål (NJA 1934 s. 197) hade två officerare egenmäktigt överskridit fastställda statsanslag för utgifter och dömdes därför till disciplinstraff. I ersättningsfrågan invände de tilltalade att de utgifter, som gjorts utöver anslagen, varit nödvändiga eller i vart fall berett kronan motsvarande nytta. Kronan yrkade ersättning i första hand med 28 976 kronor, motsvarande summan av felaktiga utanordningar och anslagsöverskridanden, samt i andra hand med 10 685 kronor, avseende det belopp kronan nödgats tillskjuta utöver fastställda stater till täckande av uppkomna anslagsbrister och bestridande av nödvändiga utgifter. Kronan ansåg att den förlust, som kronan lidit genom de åtalade tjänsteförsummelserna, utgjordes av summan av de belopp, med vilka resp. anslag överskridits. Ett eftergivande av denna ståndpunkt skulle enligt kronans mening innebära ett uppgivande av kronans anspråk på att anslagsmedel skulle av myndigheterna förvaltas i full överensstämmelse med därom meddelade föreskrifter. Högsta domstolen utdömde emellertid ersättning med allenast 757 kronor, motsvarande vad som av de medel som förbrukats utöver anslagen icke använts till bestridande av utgifter, vilka voro nödvändiga eller icke kunde för längre tid uppskjutas. Det torde vara klart, att därest i detta fall ersättningsfrågan i stället prövats i anmärkningsväg så hade ersättningen i princip bestämts enligt kronans förstahandsyrkande; att ersättningsanspråket icke bedömdes av revisionsmyndighet berodde enbart på att felet ansågs grovt nog att kunna medföra ansvar för tjänstefel. Det måste anses vara ett missförhållande att på detta sätt ersättningsskyl-

dighet till följd av tjänstefel bedömes enligt mildare regler än ersättningsskyldighet grundad på redogöraransvar.

Det framhålles ofta, att redogöraransvaret mildras genom redogörarens möjlighet att utfå det anmärkta beloppet av sakägaren. Härtill må anmärkas, att i vissa fall sakägare ej finns, nämligen då icke någon erhållit obehörig förmån genom den anmärkta åtgärden. I de flesta fall torde väl sakägare gottgöra redogöraren vad denne dömts att betala. Utredningen får härom hänvisa till vad ovan anförts (s. 52) angående inbetalning av aktoratsmedel ävensom till revisionsmyndigheternas yttranden i bil. 5. Sakägarens betalning sker då vanligen frivilligt, och ofta torde grunden härtill vara antingen att han tror sig vara betalningsskyldig eller att han icke vill förorsaka redogöraren förlust. Vid allmän domstols prövning av redogörares 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.

Kritiken mot redogöraransvaret skulle emellertid vara ensidig, därest man icke beaktade den lindring av ansvaret som kan åstadkommas genom leuteration och Kungl. Maj:ts eftergift av betalningsskyldigheten. Som förut anförts (s. 60) äro leuterationsgrunderna av två olika slag. Vad som här kommer i fråga är närmast leuteration på skälighetsgrunder; bestämmelsen härom har i instruktionen för riksräkenskapsverket det innehållet, att redogörare ålagd ersättningsskyldighet må eftergivas, om den anmärkta åtgärden finns ha varit ur det allmännas synpunkt gagnelig eller skälig eller om eljest särskilda skäl föreligga. De affärsdrivande verken torde tillämpa leuterationsbestämmelserna då sakägaren icke godvilligt eller genom kvittning förmås betala det anmärkta beloppet eller då sakägare icke finns (se järnvägsstyrelsens svar bil. 5). De stora revisionsmyndigheterna (riksräkenskapsverket och försvarets civilförvaltning) torde däremot icke begagna leuterationsmöjligheten enbart av den anledningen att anmärkt belopp icke kan utfås av sakägare. En sådan tillämpning synes ej heller stämma väl överens med ordalagen i bestämmelsen. Denna ger möjlighet till leuteration huvudsakligen i sådana fall då den anmärkta åtgärden icke medfört skada för det allmänna.

Enligt utredningens mening verkar väl leuterationen till att mildra strängheten i redogöraransvaret i enskilda fall, men leuterationsmöjligheten 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 omfatt-

ning som med hänsyn till rättvisa och billighet gentemot redogöraren vore önskvärd följer också därav, att leuteration 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 leuterationsbeslut, att en enhetlig leuterationstillämpning icke kan uppnås.

Beträffande eftergift av »nåd» har ovan (s. 50) redogjorts för vissa därom formulerade principer. Utredningen vill därjämte hänvisa till uppgifterna å bil. 2, varav framgår, att de flesta nådeansökningar göras av sakägare och att de oftast röra avlöningsfrågor. 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, lärer detta 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 sakägares ansökan om »nåd» upptages till bedömande torde bottna däri, att det egentligen är sakägaren som har att erlägga 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 leuteration 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 leuteration. 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 ersättningsskyldighet då försummelse från hans sida icke förelegat. Stor betydelse tillmätes 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 må i detta sammanhang följande erinras. 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 lagakraftägande 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 bli redogörare underkastade det ansvar som åvilar tjänstemän i allmänhet. Erinras må att kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar i ett den 15 dec. 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 att bringa redogörares ansvar till närmare överensstämmelse med det normala skadeståndsansvaret.

Frågan på vilket sätt redogöraransvaret bör ändras eller om det bör helt avskaffas sammanhänger emellertid även med frågorna om behovet av ett särskilt ansvar för redogörare och om möjligheten att inom anmärkningsprocessens ram åstadkomma en mildring av redogöraransvaret. Utredningen vill i fortsättningen ingå på dessa spörsmål.

Behovet av redogöraransvar

Behovet av redogöraransvar har i vissa sammanhang diskuterats. I sin ovan s. 68 delvis återgivna interpellation anförde professor Herlitz även bl. a. följande.

Men naturligtvis får spörsmålet ej ses ur ensidig tjänstemannasynpunkt. Det måste även ses ur statens synpunkt. Fråga är emellertid om det statsintresse, som det här gäller, är tillräckligt starkt för att motivera anordningar, mot vilka så allvarliga invändningar kunna resas. Man brukar framhålla, att staten måste hava någon utväg att komma till sin rätt, då statsmedel obehörigen utgivits. Det är emellertid icke utan vidare klart varför staten skall åtnjuta ett sådant privilegium på bekostnad av berättigade enskilda intressen. Det bör f. ö. betonas, att den vinning, som staten gör genom talans anställande mot redogörare, faktiskt uppgår till ur dess synpunkt jämförelsevis obetydliga belopp. Redogöraransvaret är naturligtvis desslikes av betydelse såsom ett medel för framtvingande av en omsorgs-

full hushållning. Men det är, såsom redan anmärkts, vidsträcktare än som kan motiveras ur denna synpunkt. Det skjuter över målet, då det drabbar även den som är utan varje skuld. Man kunde f. ö. vara frestad att fråga sig om ej tjänstemännens straff- och skadeståndsansvar kan vara tillfyllest för att förebygga en vårdslös handläggning av ekonomiska frågor. Det får icke heller förglömmas att den alltmer förbättrade räkenskapskontroll, som nutiden utvecklat, alldeles oberoende av ansvaret framtvingat en noggrannhet i förvaltningen som kommit ansvarighetsformer, vilka utvecklats under primitivare förhållanden, att framstå såsom mindre behövliga. Ur deras synpunkt, som hava ekonomiska mellanhavanden med staten, framträder bl. a. den olägenheten att en redogörare, för att undgå ansvar, lätt nog föranlåtes att undvika varje utbetalning om vilkens riktighet minsta tvekan kan råda. Härigenom kan mången gång onödig omgång och tidsutdräkt vållas.

Från delvis samma utgångspunkt har redogöraransvaret kritiserats i Svensk Juristtidning 1948 (s. 32 f.); därstädes göres bl. a. gällande, att staten genom redogöraransvaret skaffat sig en särskild förmån genom att på sina anställda överföra vissa av de risker, som äro förbundna med ekonomisk verksamhet, och att de rättsgrundsatser, som gälla för medborgarna i allmänhet, böra räcka också för att reglera förhållandet mellan staten och dess redogörare.

Utredningen har gjort förfrågningar hos vissa utländska stater angående förvaltningen av allmänna medel, den statliga revisionen och de statliga medelsförvaltarnas ansvar. De inkomna svaren beträffande sistnämnda punkt redovisas i bil. 3 och 4. Därav torde framgå, 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, varest skadeståndsfrågan prövas av administrativ domstol, förekommer räkenskapsanmärkning numera mycket sällan. I såväl Danmark som Norge ha redogörare endast samma ansvar som statstjänstemän i allmänhet, och ehuru ersättningsskyldigheten kan bedömas i administrativ ordning, vinner dylikt bedömande icke rättskraft; härför erfordras att skadeståndsfrågan prövas av allmän domstol.

I bil. 1 redovisade siffror torde giva vid handen, att vad redogörarna ådömts ersätta uppgår till ur statens synpunkt skäligen små belopp. Detta beror otvivelaktigt i väsentlig mån på revisionsmyndigheternas informationsverksamhet samt tillgången på prejudikat o. dyl. Huruvida även redogöraransvaret har någon avsevärd betydelse för iakttagande av korrekthet i medelsförvaltningen låter sig däremot icke med säkerhet avgöra. Härom har utredningen tillfrågat revisionsmyndigheterna, vilkas svar i detta avseende redovisas i bil. 5 (fråga 2). Endast en myndighet (domänstyrelsen) anser redogöraransvaret i dess nuvarande form vara av stor betydelse för medelsförvaltningen. De flesta övriga revisionsmyndigheter äro däremot av den meningen, att det allmänna tjänsteansvaret skulle innebära tillräcklig

garanti för iakttagande av tillbörlig omsorg och noggrannhet i redogörarnas tjänsteutövning.

Erinras må, att inom riksdagens verk icke förekommer något redogöraransvar. 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.

Slutligen har utredningen för att erhålla ytterligare synpunkter på frågan om behovet av redogöraransvaret anhållit om vissa uppgifter beträffande medelsförvaltning m. m. från Stockholms stad, Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund samt vissa större enskilda företag. Resultatet av denna undersökning redovisas i bil. 6 och 7. Därav torde framgå, att varken för den kommunala medelsförvaltningen eller för de tillfrågade företagen anses föreligga behov av ett ansvar, liknande redogöraransvaret.

Utredningen. Att redogöraransvaret varit och är av viss betydelse för statsekonomin kan väl icke bestridas. Det faller nära nog av sig självt att tjänstemän, som äro underkastade ett så strängt ansvar, i regel söka göra sitt bästa för att undgå konsekvenserna av detsamma. Emellertid har tvivel uttalats huruvida denna verkan av ansvaret är tillräcklig för att motivera dess bibehållande, trots de i andra hänseenden uppenbara olägenheterna av detsamma. Av de undersökningar som utredningen härutinnan verkställt synes framgå, att dessa tvivelsmål varit berättigade. Under hänvisning till sin redogörelse för dessa undersökningar vill utredningen alltså som sin mening uttala, att ur statsnyttans synpunkt hinder ej bör föreligga att avskaffa redogöraransvaret i dess nuvarande stränga utformning.

Diskuterade utvägar till ernående av lindrigare redogöraransvar

Utredningens uttalande ovan angående behovet av redogöraransvar utgör icke svar på frågan, hur ansvaret för redogörare bör gestaltas för att överensstämma med rätt och billighet eller i vilken ordning ansvaret skall utkrävas. Ett flertal alternativ till lösningen av dessa frågor har tidigare framlagts och diskuterats.

1. I skrivelse den 15 maj 1878 anhöll riksdagen — som funnit med rättvisa och billighet överensstämmande att en tjänsteman, som kunde åläggas återbära statsmedel vilka kommit enskild person till godo, även borde förhjälpas att utan tidsutdräkt och kostnader erhålla ersättning av den som uppburit medlen — om ut-

färdande av bestämmelser rörande sättet och ordningen för anmärkningsmåls utförande mot enskild person i fråga om för högt uppburen likvid av statsmedel. Kammarrätten avgav den 23 dec. 1881 underdånigt utlåtande i ärendet med i huvudsak följande förslag. Då anmärkning framställdes mot redogöraren skulle sakägaren givas ställning av part i anmärkningsmålet och frågan om hans ersättningsskyldighet definitivt prövas däri. Redogörarens rätt att vid allmän domstol söka sitt åter av sakägaren skulle följaktligen upphöra. Redogöraren skulle åligga att giva sakägaren del av anmärkningen, varefter förklaring från denne skulle tillställas redogöraren för att åtfölja dennes förklaring till kammarrätten. Därest redogöraren ej inom förelagd förklaringstid visade, att anmärkningen blivit sakägaren i behörig tid och ordning delgiven, skulle redogöraren anses hava avstått från rättigheten att få sakägaren hörd i målet. Kammarrätten ansåg emellertid, att dess förslag innebar vissa betänkligheter främst därigenom, att möjligheten för redogöraren att av sakägaren få sitt åter skulle bliva till tiden väsentligen mer inskränkt än förut samt helt och hållet gå förlorad, i händelse delgivning med sakägaren icke inom föreskriven tid ägde eller kunde äga rum. Därjämte skulle det ifrågasatta förfarandet understundom medföra betydlig tidsutdräkt vid målens avgörande samt ökat arbete för vederbörande revisionstjänsteman.

2. Kammarrättsrådet Liljenstolpe reserverade sig mot kammarrättens omförmälda förslag och avgav eget yttrande, vilket skilde sig från majoritetens huvudsakligen däri, att enligt Liljenstolpes mening redogöraren, därest sakägarens ersättningsskyldighet icke prövades i anmärkningsmålet, skulle sedan han utgivit det ådömda beloppet äga rätt att inom tid, som var föreskriven för fordringsanspråks anhängiggörande i allmänhet, anställa talan mot sakägaren hos den myndighet som handlagt anmärkningsfrågan. Därest sakägaren icke kunde åläggas gottgöra redogöraren det av denne erlagda anmärkningsbeloppet, skulle myndigheten äga förordna om återbetalning av detta till redogöraren.

3. I regeringsrådet Ernbergs år 1914 avgivna betänkande om särskild instansordning för mål angående avlöningsförmåner och pension m. m. återgav författaren kammarrättens ovan under 1. berörda förslag. Med utgångspunkt från sitt uppdrag att framlägga förslag till förhindrande av kompetenskonflikter mellan högsta domstolen och regeringsrätten föreslog Ernberg, att i anmärkningsmål rörande lön, pension eller därmed jämförlig förmån såväl redogörarens som sakägarens betalningsskyldighet skulle bli föremål för de administrativa domstolarnas bedömande i ett sammanhang. Samtidigt hade Ernberg föreslagit att avlöningsmålen skulle exklusivt prövas av kammarrätten och regeringsrätten samt således undandragas allmän domstols prövning.

4. I remissyttrande över Ernbergs betänkande föreslog kammarrätten en ordning, som nära anslöt sig till kammarrättsrådet Liljenstolpes ovan återgivna mening. Enligt kammarrättens sistnämnda förslag skulle sålunda redogöraren äga rätt att påkalla kammarrättens prövning av sakägarens betalningsskyldighet, antingen i samband med prövningen av redogörarens ansvar eller såsom ett självständigt mål; sistnämnda förfaringssätt måste givetvis regelmässigt användas i fall då redogöraren icke anfört besvär över anmärkning som framställts av specialrevision.

5. I justitierådet Geijers år 1921 avgivna betänkande med förslag till lag om rätt domstol och rättegången i vissa mål angående avlöning samt annan förmån och ersättning av allmänna medel m. m. fullföljdes och utvecklades ytterligare den i förslagen under 3. och 4. ovan återgivna tankegången. Geijer föreslog för att s. k. regresskonflikter skulle i möjligaste mån förhindras, att även redogörarens regresskrav gentemot sakägaren skulle i vissa fall prövas av de administrativa dom-

stolarna, antingen gemensamt med anmärkningsmålet eller i ett självständigt mål. Geijer framhöll därvid bl. a., att det icke kunde råda något tvivel om att en tvist om avlöningsförmån förelåge då en redogörare, mot vilken anmärkning gjorts i anledning av förmånens tillhandahållande, i sin tur mot löntagaren riktade anspråk på förmånens återbärande och denne vägrade tillmötesgå anspråket. De mål om regresskrav, som sålunda enligt förslaget skulle handläggas av kammarrätten och regeringsrätten, voro huvudsakligen sådana tvister om avlönings- och liknande förmåner vilka såsom anmärkningsmål kunde komma under kammarrättens prövning. Förslaget innebar att de administrativa domstolarnas behörighet i tvister om regresskrav icke skulle vara oinskränkt. Geijer motiverade detta bl. a. därmed, att statens räkenskapskontroll, som kan leda till anmärkningsmål, sträcker sig över statsverkets hela ekonomiska förvaltning med dess mångfald av frågor, vilka kunna beröra icke blott offentligrättsliga utan jämväl rent privaträttsliga förhållanden, i vilka staten har del. Det vore därför enligt Geijer tämligen självfallet, att en allmän överflyttning av tvister om samtliga de tvisteföremål, med avseende å vilka regresstvister av ifrågavarande slag kunna uppstå, knappast kunde komma i fråga. De regresstvister, som enligt förslaget borde prövas av administrativa domstolar, vore sådana vari den offentligrättsliga karaktären av rättsförhållandet övervägde.

Utredningen. Av de ovan i korthet återgivna förslagen ha endast de båda första tillkommit med syfte att mildra redogöraransvaret. De övriga förslagen ha framlagts till förhindrande av kompetenskonflikter mellan högsta domstolen och regeringsrätten. Enligt samtliga förslag skulle emellertid, till båtnad för redogöraren, i administrativ ordning slutgiltigt prövas sakägarens skyldighet att erlägga anmärkt belopp, enligt de båda sist nämnda förslagen dock endast därest anmärkningsmålet rörde avlöningsförmåner o. dyl.

Som känt är blev intet av dessa förslag genomfört. Sålunda fann Kungl. Maj:t den 22 dec. 1882 riksdagens ovanberörda skrivelse icke föranleda någon Kungl. Maj:ts åtgärd, främst av det skälet att, sedan preskriptionstiden för uppbördsmäns och redogörares ansvarighet blivit genom KK den 26 mars 1881 förkortad från tio år till tre år, de i skrivelsen nämnda olägenheterna ansågos ha i så väsentlig grad minskats att behov av lagstiftning i det av riksdagen angivna syftet icke skulle vidare göra sig kännbart i avsevärd mån. I stället för Ernbergs eller Geijers förslag genomfördes år 1924 en reform enligt vilken uppkomsten av ovannämnda kompetenskonflikter förhindrades genom begränsning i vissa mål av rätten att fullfölja talan till regeringsrätten.

Man torde kunna säga att även sakägaren på grund av nuvarande praxis vanligen har ställning såsom ett slags part i anmärkningsprocessen, ehuru besluten i anmärkningsmål i allmänhet icke riktas mot honom. Om dessa beslut, såsom nu är fallet endast beträffande beslut över skatteanmärkningar, också i övriga fall skulle innefatta avgörande av frågan om sakägarens skyldighet att betala det anmärkta beloppet, skulle detta innebära en förbättring av redogörarens ställning endast därest besluten vunne materiell

rättskraft mot sakägaren. Att fråntaga sakägaren möjlighet att få anmärkningstvisten prövad av allmän domstol ansåg emellertid även Geijer i sitt ovan återgivna förslag vara uteslutet utom för det fall att tvisten rörde avlöningsförmån o. dyl. Icke heller beträffande tvister av sistnämnda slag torde det dock böra komma i fråga att administrativ domstol skall vara ensam behörig. En bestämmelse härom förutsätter nämligen, att varje tvist om avlöningsförmån o. dyl. till statstjänstemän exklusivt prövas i administrativ väg. Eljest bleve ju allmän domstols behörighet att pröva sådan tvist beroende av en ren tillfällighet, nämligen huruvida tvisten förut administrativt avgjorts som avlöningsmål eller som anmärkningsmål. Enbart vanskligheten av att i administrativ ordning tillämpa reglerna för condictio indebiti vid bedömandet av sakägares skyldighet att återbetala lönebelopp torde för övrigt utesluta en exklusivt administrativ prövning av frågor om sådan skyldighet.

6. I sitt svar på professor Herlitz' interpellation år 1939 angående rättslig reglering av statstjänstemäns redogöraransvar anslöt sig finansminister Wigforss till riksräkenskapsverkets i dess remissutlåtande deklarerade uppfattning att ett avskaffande av redogöraransvaret skulle betyda en fullständig omläggning av det nuvarande förfarandet i anmärkningsmål. Ansvarets fullständiga avskaffande skulle komma att medföra konsekvenser, vilkas innebörd och omfattning icke kunde överskådas utan en ingående utredning. Riksräkenskapsverket berörde emellertid i utlåtandet vissa utvägar till att mildra redogöraransvaret och anförde därvid följande.

En av de åtminstone teoretiskt mest framträdande olägenheterna av redogöraransvaret skulle kunna avlägsnas genom att — sedan redogöraren själv utan framgång vidtagit på honom ankommande åtgärder för att av sakägaren återfå felaktigt utbetalt belopp — staten själv genom vederbörande myndigheter toge hand om återkrävandet av det felaktigt utbetalda. Härvid finge då särskilt prövas, om rättegångsförfarande överhuvud taget borde tillgripas. En sådan anordning skulle dock givetvis ej tillämpas, om redogöraren förfarit försumligt eller eljest åsidosatt sin tjänsteplikt. Även på annat sätt synes redogörarens ställning i regresshänseende kunna förbättras. Detta gäller sålunda de fall, då ersättningsskyldighet ålagts redogörare på grund av felaktig attest av annan tjänsteman. Hinder synes emellertid ej möta att tillerkänna redogörare regressrätt mot den som lämnat den felaktiga attesten. I särskilda fall torde ock uppgiftslämnare direkt kunna åläggas ansvarsskyldighet för av honom förorsakad felaktig utbetalning. I sitt den 19 okt. 1938 avgivna utlåtande i anledning av förslag om skolöverstyrelsens organisation har riksräkenskapsverket föreslagit en dylik skyldighet för rektorer i fråga om uppgifter till överstyrelsen angående lärares tjänstgöringsförhållanden. — Det mest effektiva sättet att utan redogöraransvarets upphävande mildra dess olägenheter synes vara att giva de myndigheter, som hava att fatta beslut i anledning av framställda revisionsanmärkningar, ökad befogenhet att vid anmärkningsmålens avgörande taga hänsyn till sådana omständigheter, vilka skäligen böra föranleda, att redogöraransvar ej utkräves. Enligt gällande instruktion för riksräkenskapsverket kan ämbetsverket under särskilt angivna förhållanden låta anmärkning förfalla. Förutsättning härför är, att antingen anmärkningen rör sig om belopp av ringa storlek eller — i fråga om de affärsdrivande verken — åtgärden finnes hava

varit ur det allmännas synpunkt gagnelig eller skälig eller eljest föranledd av synnerliga skäl. Sistnämnda bestämmelse har mycket ringa betydelse i praktiken, även beroende på att riksräkenskapsverket endast i mycket begränsad omfattning kan utöva någon granskning av affärsverkens räkenskaper. Den allmänna befogenheten att på grund av de anmärkta beloppens obetydlighet icke fullfölja framställd anmärkning har däremot utnyttjats i ej ringa omfattning. Vid åtskilliga tillfällen har emellertid inom riksräkenskapsverket framträtt behov av att även i andra fall än instruktionen medgiver kunna efterskänka ersättningskrav, som i och för sig befunnits vara riktiga. Detta gäller sålunda, då ett visst slag av utbetalningar tidigare icke blivit föremål för erinran men — vanligen efter ombyte av revisor på vederbörande granskningslott eller på grund av prejudikat i högre instans — anmärkning framställes, vilken befinnes vara författningsenligt grundad. Särskilt när sådan anmärkning hänför sig till räkenskap äldre än den senast avgivna, skulle det vara önskvärt, om revisionsmyndigheten kunde låta ersättningskravet förfalla, samtidigt som myndigheten gåve tillkänna sin avsikt att framdeles tillämpa den av revisionen framförda uppfattningen. Även eljest kunna omständigheterna vara sådana, att revisionsmyndigheten borde kunna se bort från redan vidtagna utbetalningsåtgärder och väsentligen inrikta sig på att åstadkomma rättelse för framtiden. Det kan ock sättas i fråga, om icke vederbörande revisionsmyndighet borde tillerkännas rätt att avslå en formellt riktig anmärkning, därest enligt långvarig praxis kronans anspråk i liknande mål plägat efterskänkas i nådeväg. Såsom interpellanten framhåller, har riksräkenskapsverket i samband med förslag till anslagsäskanden för nästkommande budgetår uttalat sig för vissa omläggningar av revisionsarbetet inom ämbetsverket i syfte att begränsa antalet anmärkningar. Detta skulle åstadkommas genom att riksräkenskapsverket i vidare mån än hittills kunnat ske lämnade redogörare upplysningar och anvisningar, varigenom felaktigheter vid medelsförvaltningen skulle kunna förebyggas. En dylik anordning bör kunna bliva av stor betydelse för redogöraransvarets mildrande. Det må i detta sammanhang framhållas, att även genom organisatoriska åtgärder redogöraransvaret kan reduceras. Detta kan sålunda ske genom att inom vissa förvaltningsområden utbetalningarna koncentreras till en enda myndighet, med särskild sakkunskap i avseende på medelsförvaltningen. I denna riktning hava sålunda verkat vissa redan vidtagna överflyttningar av utbetalningar av löner m. m. från länsstyrelserna till vederbörande centrala ämbetsverk. I det ovan berörda förslaget om omorganisation av skolöverstyrelsen ingår även överflyttning till en kameral byrå inom överstyrelsen av utbetalningar av statsbidrag och löner, som nu handhavas av länsstyrelserna respektive rektorerna vid vissa statliga undervisningsanstalter. Genom denna senare omläggning skulle ansvaret för medelsförvaltningen i stor utsträckning avlyftas rektorerna. Även andra liknande organisatoriska omläggningar äro ifrågasatta, vilka bliva av betydelse för redogöraransvarets lättande och för nedbringande av antalet anmärkningar. De av ämbetsverket sålunda angivna åtgärderna lära kunna genomföras utan särskild lagstiftning.

Det nu återgivna förslaget till lindring av redogöraransvaret har berörts av militära expeditionstjänstkommittén i dess den 26 sept. 1944 avgivna förslag ang. förenkling och modernisering av den militära expeditionstjänsten. Kommittén uppgav därvid, att åtgärden att staten själv genom rättegångsförfarande tager hand om återkrävandet av det felaktigt utbetalda icke vunnit Kungl. Maj:ts gillande i ett återgivet fall, i vilket marinförvaltningen anhängiggjort talan mot en militär beställningshavare, vilken på grund av förbiseende vid avlöningsuträkning erhållit

lön efter högre ortsgrupp än den för honom gällande. Kommittén underströk emellertid önskemålet, att redogöraren, då han är nödsakad att i domstolsväg göra sin regressrätt gällande, erhåller bistånd av staten genom att försvarets civilförvaltning tillhandahåller honom rättegångsbiträde. Regressrätt mot sådan tjänsteman som lämnat attest, vilken föranlett den felaktiga utbetalningen, ansåg kommittén sakna större betydelse för lindrande av redogöraransvaret, och de utökade befogenheter att eftergiva större ersättningsbelopp på grund av särskilda skäl, som numera givits riksräkenskapsverket m. fl. myndigheter, torde icke vara avsedda att tillämpas annat än i särskilda undantagsfall; dessa befogenheter syntes icke kunna medföra generell lättnad för redogörarna. En ökad upplysningsverksamhet angående tillämpningen av avlöningsförfattningarna vore i och för sig önskvärd, men det torde icke kunna undvikas att redogörarna ändock begå misstag vid författningstillämpningen. Av riksräkenskapsverket föreslagna organisatoriska åtgärder kunde enligt kommittén icke heller medföra att redogöraransvaret i någon större grad mildrades. Sammanfattningsvis angav kommittén som sin uppfattning, att de ifrågasatta reformerna icke utgjorde en tillfredsställande lösning av frågan om en omläggning av redogöraransvaret.

Utredningen. Det av riksräkenskapsverket föreslagna förfarandet att staten, sedan redogöraren utan framgång sökt utfå det anmärkta beloppet hos sakägaren, skulle taga hand om återkrävandet av detta komme väl i praktiken att lätta redogöraransvaret, även om redogörarens ersättningsskyldighet alltjämt kvarstode så länge sakägaren icke betalat. Skälet varför sistnämnda förfarande icke skulle tillämpas, därest redogöraren förfarit försumligt eller eljest åsidosatt sin tjänsteplikt, har riksräkenskapsverket icke angivit. Förmodligen har meningen varit den, att redogöraren genom dylikt förfarande ådragit sig ett skadeståndsansvar som staten icke bör ha skyldighet att lindra. Frågan om försumlighet måste alltså prövas. På vad sätt och i vilken ordning dylik prövning skulle äga rum har icke berörts, liksom ej heller den närmare innebörden av vad som här skulle menas med försumlighet etc.

Utredningen anser som sagt, att det i åtskilliga fall skulle innebära en verklig lättnad för redogöraren, om staten i första hand vände sig mot sakägaren för utfående av det anmärkta beloppet. Att härvid låta statens ingripande vara beroende av försumlighet eller icke hos redogöraren torde dock ej vara rationellt. I så fall måste nämligen varje gillad anmärkning medföra administrativ prövning av frågan om redogörarens försumlighet, i vart fall om sakägaren icke frivilligt erlägger det anmärkta beloppet. En sådan prövning synes dock icke väl kunna infogas i det nuvarande anmärkningsförfarandet, vari ju en gillad lagakraftvunnen anmärkning innebär betalningsskyldighet för redogöraren — här bortses från skatteanmärkningar. Vidare skulle ett dylikt statens ingripande medföra lättnad för redogöraren endast om sakägare funnes och tillika befunnes betalningsskyldig samt verkligen kunde betala. Så är dock visst icke alltid fallet. Saknades någon av dessa förutsättningar, skulle betalningsskyldigheten även i praktiken alltjämt åvila redogöraren. Därför är enligt utredningens mening

den nu behandlade regeln icke sådan, att genom dess införande frågan om redogöraransvaret skulle bli tillfredsställande löst.

Förslaget att, då ersättningsskyldighet ålagts redogöraren på grund av felaktig attest av annan tjänsteman, redogöraren skulle tillerkännas regressrätt mot denne, synes vila på den uppfattningen, att den i anmärkningsutslagen vanligen förekommande lokutionen »N. N. dock öppet lämnat att hos vederbörande söka sitt åter efter befogenhet» konstituerar en regressrätt som eljest ej skulle vara för handen. Så är emellertid icke fallet. Har en redogörare dömts att ersätta statsverket exempelvis ett lönebelopp, som han med stöd av en oriktig attest utbetalt, kan han — oberoende av anmärkningsutslagets innehåll i övrigt — vid allmän domstol föra regresstalan antingen mot den som uppburit beloppet eller mot den som utfärdat den felaktiga attesten. Huruvida ersättningsskyldighet därvid bör ådömas den sistnämnde beror på omständigheterna, såsom felets mer eller mindre grova beskaffenhet och, måhända även, möjligheten att av löntagaren återfå beloppet. Föreligger sådan möjlighet, torde nämligen felet icke anses ha förorsakat någon skada. Nu ifrågavarande förslag kan således knappast sägas innebära något bidrag till lösningen av frågan om lindring av redogöraransvaret.

Riksräkenskapsverket har jämväl föreslagit, att ansvarsskyldighet i särskilda fall skulle direkt åläggas uppgiftslämnare för av honom förorsakad felaktig utbetalning. Hur riksräkenskapsverket tänkt sig denna ordning genomförd i praktiken framgår av det åberopade förslaget om utfärdande av stadgande rörande ansvarsskyldighet för rektor i fråga om uppgifter till skolöverstyrelsen angående lärares tjänstgöringsförhållanden. Detta förslag torde ha inneburit, att för rektorerna skulle införas ett redogöraransvaret helt motsvarande ansvar för riktigheten av dessa uppgifter samt att, där på grund av felaktig sådan uppgift ett för högt lönebelopp utbetalts från skolöverstyrelsen, rektor skulle kunna i vanlig anmärkningsprocess förpliktas återgälda beloppet. Huruvida därigenom den som utanordnat beloppet skulle fritagas från redogöraransvar synes ej helt klart, men om så varit meningen, vilket kan antagas, borde förslaget ha kompletterats med en bestämmelse härom. Det är visserligen naturligare att ett ekonomiskt ansvar utkräves av den som i tjänsten lämnat en felaktig uppgift, vilken legat till grund för en utanordning, än av den som — utan att ha anledning betvivla uppgiftens riktighet eller ens någon praktisk möjlighet att kontrollera densamma — fattat utanordningsbeslutet. Mot förslaget, vilket icke blivit genomfört, må dock i detta sammanhang erinras att det synes diskutabelt huruvida ett vanligt tjänsteansvar kan genom administrativ författning omvandlas till ett ansvar, undandraget prövning vid allmän domstol, samt att, även om så vore fallet, en mildring av redogöraransvaret som sådant icke åstadkommes genom att det i speciella fall överflyttas från vissa tjänstemän till andra.

Riksräkenskapsverket framhöll vidare i sitt ovan återgivna yttrande, att det mest effektiva sättet att utan redogöraransvarets upphävande mildra dess olägenheter skulle vara att ge de i anmärkningsmålen dömande myndigheterna ökad befogenhet att taga hänsyn till sådana omständigheter som skäligen böra föranleda att redogöraransvar ej utkräves samt att det vid åtskilliga tillfällen inom verket framträtt behov av att även i andra fall än ämbetsverkets instruktion dittills medgåve kunna efterskänka ersättningskrav, som i och för sig befunnits riktiga. De av riksräkenskapsverket sålunda framförda synpunkterna överensstämma med vad verket anförde vid avgivande av sitt 1939 antagna förslag till instruktionsändring, enligt vilket möjligheten att låta mot redogörare framställda ersättningskrav förfalla på skälighetsgrund eller om eljest särskilda skäl förelåge skulle utsträckas till att avse samtliga av verket granskade räkenskaper och icke, som tidigare varit fallet, endast de affärsdrivande verkens räkenskaper (se ovan s. 40). Såsom utredningen tidigare framhållit (s. 74) verkar väl leuterationen till att i enskilda fall mildra strängheten i redogöraransvaret, och i det hänseendet har nyssnämnda ändring av riksräkenskapsverkets instruktion inneburit en klar förbättring. Kvar står dock att ansvaret icke till sitt innehåll mer avsevärt ändrats genom leuterationsmöjligheten sådan denna utnyttjas i praktiken.

De åtgärder som riksräkenskapsverket eljest angivit i sitt uttalande ha sedermera blivit i väsentliga hänseenden genomförda och ha utan tvivel bidragit till att minska antalet fel, mot vilka anmärkningar kunna riktas. Någon mildring av själva redogöraransvaret ha de dock varken medfört eller ens egentligen åsyftat.

De nu återgivna och diskuterade förslagen till en reformering av redogöraransvaret ha sålunda enligt utredningens mening icke varit ägnade att på ett fullt tillfredsställande sätt lösa problemet. Vid studiet av detta har utredningen kommit till den uppfattningen, att intet annat återstår än att helt avskaffa redogöraransvaret, vilket skulle innebära att de tjänstemän, som nu äro underkastade detsamma, i ansvarighetshänseende bli likställda med övriga statstjänstemän.

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 utövandet 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 nästan 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.

KAPITEL VII

Undersökning av anmärkningsprocessen

Tidigare kritik

Riksdagens år 1940 församlade revisorer upptogo i sin berättelse under finansdepartementet, § 27, det statliga revisionsväsendet till behandling. Revisorerna erinrade om ökningen av statsverkets inkomster och utgifter sedan början av 1900-talet samt anförde därefter bl. a. följande.

Givet är, att den oerhörda ökningen av statsverkets utgifter och inkomster åstadkommit en stark ansvällning av det räkenskapsmaterial, som skall granskas av de statliga revisionsmyndigheterna.

Dessa myndigheter hava uppenbarligen icke kunnat utökas i en omfattning, som svarar mot granskningsmaterialets starka tillväxt. Att balansen av ogranskade räkenskaper understundom kommit att tillväxa är under sådana förhållanden naturligt. För att råda bot härför hava nämnda myndigheter varit nödgade att tillgripa sådana utvägar som att i större eller mindre utsträckning avskriva vissa räkenskaper från eftergranskning eller ersätta den genomgående granskningen med en stickprovsvis företagen granskning. Dylika utvägar måste ofrånkomligt vara förenade med vissa risker. Det kan ej heller komma i fråga att tillgripa dem i annat än begränsad omfattning. Den balans av ogranskade räkenskaper, som sålunda måste uppkomma, medför att granskning ofta sker först sedan lång tid förflutit efter det en räkenskap avgivits till den granskande myndigheten. Det säger sig självt, att granskningen härigenom förlorar i värde och att betydande praktiska olägenheter måste uppkomma. I sistnämnda avseende må särskilt framhållas det betänkliga i att felaktiga utbetalningar, som bero på oriktig tolkning av gällande författningsbestämmelser eller särskilda föreskrifter, ostört kunna under lång tid fortgå. Verkningarna av begångna fel bliva då mångdubblade. Olägenheterna härav bliva kännbara för såväl befattningshavare, vilka bära ansvar för felaktiga utbetalningsbeslut, som för dem, vilka till följd av regressrättsanspråk i sista hand kunna bliva återbetalningsskyldiga. Särskilt må påpekas, att möjligheterna att verkställa återbetalning kunna minskas eller upphöra. Gäller det felaktigt utbetalda statsbidrag till kommuner, exempelvis för skolväsendet, kunna även allvarliga rubbningar i kommunernas ekonomi uppkomma. För statsverkets del är att märka, att möjligheterna att ernå rättelse i fråga om redan begångna fel uppenbarligen i dylika fall bliva mindre, ju längre tid som hinner förflyta. Vad slutligen den reviderande myndigheten beträffar, uppkommer för denna ett onödigt merarbete.

Då det under nuvarande förhållanden ej gärna kan tänkas, att revisionsmyndigheterna skulle utökas i en omfattning, som svarar mot ansvällningen av räkenskapsmaterialet, måste den frågan inställa sig, huruvida man genom en ratio-

nalisering av själva granskningsförfarandet kan komma till rätta med de nyss påtalade olägenheterna.

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 träda 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 framställes 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 utställes en särskild anmärkning. En undersökning av beskaffenheten av de revisionsanmärkningar, 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 sammanhänga 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 överantvardas 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.

Med det hittills anförda hava revisorerna i någon mån velat belysa frågan, huruvida formerna för granskning- och anmärkningsförfarandet böra kunna något uppmjukas och rationaliseras.

Revisorerna vilja härefter övergå till att något närmare skärskåda frågan, i vad mån de nuvarande tungrodda formerna för anmärkningsprocessen kommit att sätta sin prägel på granskningsförfarandets allmänna inriktning. Härvid torde det till en början böra fasthållas, 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, framstår såsom den för revisionen väsentliga uppgiften. Från det i och för sig värdefulla i en räkenskapsgranskning ur denna synpunkt vilja revisorerna givetvis ej bortse. Emellertid framgår av gällande instruktioner, att granskningen även skall medgiva plats åt ett kontrollerande av att statens bästa i allmänhet har iakttagits och att framställningar göras om att erforderliga författningsändringar bliva vidtagna, i den mån gällande författningsföreskrifter visa sig vara mindre ägnade att tillgodose erforderliga krav på ändamålsenlighet och överskådlighet ur ekonomisk synpunkt.

En undersökning av i vilken utsträckning revisionsanmärkningar i hävdvunna former förekomma i förhållande till exempelvis antalet vidtagna framställningar om ernående av rättelse i författningsföreskrifter, som visat sig vara otydliga eller svårtillämpade, synes emellertid giva vid handen, att anmärkningsförfarandet i gängse former dominerar hela revisionsverksamheten i en icke önskvärd omfattning. Någon granskning ur mera allmänna ekonomiska synpunkter torde, som i det följande skall närmare belysas, överhuvudtaget icke förekomma. Revisorerna kunna ej undgå att fästa uppmärksamheten på det faktum, att granskningen av utgifterna — vilken synes vara mera tillrättalagd för det vedertagna anmärkningsförfarandet — kommit att spela en helt dominerande roll jämfört med den enligt revisorernas mening minst lika betydelsefulla kontrollen över att statsverkets inkomster, varmed då avses ej enbart skatter och andra egentliga statsinkomster utan även de inkomster, som i form av särskilda uppbördsmedel upptagas till redovisning under olika riksstatsanslag, i behörig ordning inflyta och redovisas. I detta sammanhang vilja revisorerna framhålla de påpekanden, som riksdagens revisorer under senare år vid ett flertal tillfällen gjort angående vikten av att övervakandet av skatteuppbördens behöriga bedrivande ej eftersättes och angående betydelsen av en i allmänhet skärpt inkomstkontroll. Särskilt må påpekas, att vad riksdagens föregående år församlade revisorer i sådant avseende påpekat föranlett Kungl. Maj:t att vidtaga åtgärder för en modernisering och effektivisering av skattekontrollen.

Tidigare har, delvis ur andra synpunkter, framhållits önskvärdheten av att granskningen sker i nära anslutning till räkenskapernas avlämnande. Därest genom de ifrågasatta rationaliseringsåtgärderna kunde så ordnas, att granskningen inom de reviderande verken bleve mera fortlöpande än för närvarande, skulle sannolikt utsikterna till ett mera positivt utnyttjande av de iakttagelser, som göras vid räkenskapsgranskningen, betydligt ökas. Att detta skulle vara av största värde för det allmänna torde vara uppenbart.

Till en början må framhållas de påtagliga fördelarna av att begångna misstag på grund av feltolkningar av gällande författningar bliva påpekade och rättade

redan från början. Värdet härav framträder särskilt tydligt under nu rådande förhållanden, då författningar på det administrativa och ekonomiska området av ofta svårtolkad art med nödvändighet måste träda i kraft i nära anslutning till att de utkommit av trycket. Betydelsen av en från början såvitt möjligt enhetlig och riktig tillämpning härvidlag är påtaglig. Ju mera möjligheterna ökas för de granskande myndigheterna att på ett tidigt stadium följa verkningarna i de avseenden, varom nu är fråga, av nytillskapade bestämmelser, desto större värde böra samma myndigheter kunna få, då det gäller att lämna medverkan vid utarbetandet av nya författningsbestämmelser, som beröra deras verksamhetsområden.

Det ligger nära till hands att här något beröra frågan, huruvida icke revisionsverken borde i betydligt större utsträckning än för närvarande är fallet bedriva en förebyggande verksamhet, inriktad på åtgärder till förhindrande av att felaktigheter uppkomma. Av intresse är, att genom en nyligen företagen ändring i riksräkenskapsverkets instruktion nämnda ämbetsverk erhållit befogenhet att på förfrågan meddela erforderliga upplysningar beträffande tolkning av författningsföreskrifter m. m. Enligt vad revisorerna inhämtat har den härmed avsedda frågeverksamheten numera kommit i gång och direkt kontakt mellan ämbetsverket och redogörarna härigenom i många fall vunnits. Revisorerna vilja understryka önskvärdheten av att den direkta kontakten mellan redogörarna och revisionsmyndigheterna vidgas och ytterligare fördjupas. Härigenom måste anmärkningsanledningarna komma att minskas. Särskilt betydelsefullt synes det emellertid revisorerna vara att en effektiv övervakning kommer till stånd däröver att nya författningar och erforderliga tillämpningsföreskrifter omedelbart komma till vederbörandes kännedom och från början efterlevas. Revisorerna vilja ifrågasätta, om icke de reviderande verken genom periodiska meddelanden i lämplig publikationsform borde sörja härför.

De önskemål beträffande den statliga revisionsverksamheten m. m., åt vilka revisorerna i det föregående hava givit uttryck, äro av den allmänna vikt och betydelse, att revisorerna anse, att omedelbara åtgärder för ernående av en reform efter i huvudsak ovan angivna grunder böra vidtagas.

Riksdagen uttalade (skr nr 405/1941) i anledning av statsrevisorernas berättelse bl. a., att den nu tillämpade anmärkningsprocessen uppenbarligen vore både omständlig och tidsödande. Riksräkenskapsverket hade framhållit, att en väsentlig ändring till det bättre skulle kunna ernås genom att kammarrätten med förtursrätt prövade besvär i anmärkningsmål av mera allmän och prejudicerande betydelse. Riksdagen funne den nu föreliggande frågan vara av den allmänna betydelse, att den borde göras till föremål för utredning.

Såsom av direktiven för utredningen närmare framgår framhöllo statsrevisorerna i sin berättelse till 1947 års riksdag ånyo angelägenheten av att frågorna om redogöraransvaret och anmärkningsprocessen bringades till en lösning; därvid åberopade revisorerna vad de i dessa frågor anfört inför 1941 års riksdag. I skrivelse nr 329/1947 sade sig riksdagen förutsätta att genom Kungl. Maj:ts försorg en utredning av berörda frågor komme till stånd inom en nära framtid.

Utredningen

Statsrevisorernas ovan återgivna kritik mot formerna för den statliga revisionsverksamheten torde delvis avse förhållanden som ändrats genom numera vidtagna åtgärder. Det av statsrevisorerna uttalade önskemålet om granskning av statsverksamheten ur mera allmänna ekonomiska synpunkter, vilket önskemål närmare framhållits och motiverats i ovan icke återgivna avsnitt av statsrevisorernas berättelse, har sålunda lett till inrättandet av statens sakrevision. Främst åsyftas emellertid här de åtgärder som vidtagits på grundval av sakkunnigbetänkandet 1947 angående riksräkenskapsverkets organisation (SOU 1947:13) och den därav föranledda prop. nr 136/1947. Härmed har vunnits en i viss mån förändrad syn på ändamålet med den statliga revisionsverksamheten. Upplysningsverksamhet och andra åtgärder till förebyggande av fel beredas numera väsentligt större utrymme än tidigare. Att här närmare ingå på dessa förhållanden torde emellertid icke vara påkallat. Utredningen vill däremot till behandling upptaga statsrevisorernas kritik mot sättet att få rättade vid revisionen iakttagna felaktigheter av sådan art att ersättningsskyldighet kan göras gällande i anmärkningsprocess samt kritiken mot denna process.

Statsrevisorerna ha påpekat vissa olägenheter av att granskningen hos revisionsmyndighet äger rum långt efter det räkenskaperna avlämnats för sådan granskning, varav bl. a. följer att felaktiga utbetalningar kunna försiggå under lång tid utan att de påtalas. I den mån denna tidsutdräkt orsakas av brist på personal hos revisionsmyndigheterna har utredningen icke att ägna densamma uppmärksamhet. Ej heller torde det höra till utredningens uppdrag att i detalj föreslå åtgärder för undanröjande av olägenheten därav, att lång tid kan förflyta från det räkenskaper upprättas till dess de avlämnas för granskning. Emellertid lärer denna fråga knappast ha praktisk betydelse annat än beträffande riksräkenskapsverkets granskning, vilken i regel avser årsräkenskaper, alltså räkenskaper som avlämnas till verket endast en gång om året. Detta gäller dock ej t. ex. länsstyrelsernas räkenskaper, som i princip avlämnas för granskning kvartalsvis; i särskilda fall förekommer även att räkenskapshandlingar överlämnas för granskning ännu oftare. Önskvärt vore, att övriga räkenskaper som granskas av riksräkenskapsverket kunde göras tillgängliga för granskning tidigare än nu är fallet, d. v. s. att de finge avse kortare tidrymd än ett år. Enär granskningstiden i stort sett av naturliga skäl icke kan göras kortare än tidrymden mellan avlämnandet av två räkenskaper eller alltså för närvarande i flertalet fall ett år, kan det — även bortsett från eventuellt förekommande arbetsbalans — inträffa att ett fel blir uppmärksammat först inemot två år efter det felet blivit begånget. Vad angår specialrevisionerna så erhålla de flesta av dem granskningsmaterial som avser tämligen korta tidrymder, och granskningen kan därför företagas kort tid efter det räken-

skaperna upprättats. Att ytterligare förkorta denna tid torde icke vara påkallat. Någon tid av ovisshet, huruvida räkenskaperna äro riktiga eller icke, är givetvis ofrånkomlig.

Enligt vad utredningen inhämtat är det emellertid en allmän strävan hos revisionsmyndigheterna att anordna granskningen så att den verkställes i nära anslutning till räkenskapernas avlämnande. En förutsättning härför är dock att, med hänsyn till den begränsade personaltillgången, revisionen inriktas på stickprovsgranskning och systematisk granskning, d. v. s. räkenskaperna granskas endast till viss del eller ur viss synpunkt. En sådan granskningsmetod kan emellertid få till följd att anmärkningar framställas mot förhållandevis gamla räkenskaper. Ett fel som uppmärksammats vid granskning av ett visst verks räkenskaper, vilka under någon tid icke granskats annat än ur viss synpunkt eller eljest i begränsad omfattning, kan nämligen leda till att även äldre räkenskaper med hänsyn till den konstaterade felaktigheten anses böra granskas. Delade meningar kunna råda om lämpligheten av dylik granskning av äldre räkenskaper och om hur långt tillbaka den i vart fall bör sträcka sig. Klart är emellertid, att anmärkningar vid dylik granskning kunna avse åtgärder som företagits flera år före granskningstillfället. Någon fast praxis torde icke ha utbildats angående dylik granskning och framställandet av anmärkningar i anledning av därvid uppmärksammade felaktigheter. Utredningen finner icke heller anledning att härutinnan föreslå reglerande bestämmelser utan anser det böra ankomma på revisionsmyndigheterna att bedöma, i vilka fall sådan eftergranskning varom här är fråga skall vidtagas och hur långt tillbaka den då bör sträcka sig.

Rättelser av iakttagna felaktigheter ske numera, såsom ovan (s. 55) framhållits, i största möjliga utsträckning under hand, vilket betyder att det »anmärkta» beloppet inbetalas utan att formlig anmärkning framställts. Ett sådant förfarande ligger särskilt nära till hands i de av statsrevisorerna omnämnda fall, då en anmärkning av principiell innebörd bifallits. Goda förutsättningar böra då föreligga att under åberopande härav få även andra fel av liknande beskaffenhet rättade genom frivillig betalning. I vilken ordning och med anlitande av vilka arbetskrafter så bör ske är ett spörsmål som synes lämpligen kunna överlämnas åt revisionsmyndigheterna att efter omständigheterna lösa på enklast och billigast möjliga sätt. Såsom revisionsmyndigheterna för närvarande tillämpa anmärkningsförfarandet torde detsamma alltså vanligen tillgripas endast då rättelse av uppmärksammad felaktighet icke kunnat ske på frivillig väg. Dock lärer förekomma, vilket måste anses vara lämpligt, att anmärkning framställes på grund av önskvärdheten att erhålla vägledande prejudikat. Rättelse under hand är beroende av vederbörandes frivilliga betalning. Tidigare har påpekats (s 52) att betalning erlägges av sakägaren i betydande omfattning; ofta torde sakägaren acceptera den kvittning i form av löneavdrag som redogöraren

tillämpar. Men vägrar sakägaren att betala, är det ganska naturligt om redogöraren, ehuru han ej bestrider att felaktighet förelupit, icke godtager underhandskravet utan föredrar att begära ett formligt beslut rörande betalningsskyldigheten för att med större kraft kunna utöva sin regressrätt mot sakägaren.

Enligt utredningens mening är det knappast möjligt för revisionsmyndigheterna att i nämnvärt större utsträckning än som numera sker åstadkomma rättelse under hand av iakttagna felaktigheter. Icke ens möjlighet att genom kvittning tvångsvis uttaga belopp av sakägaren eller redogöraren — vilket förfarande med nuvarande redogöraransvar kunde synas ligga närmast till hands — skulle i och för sig minska antalet formella anmärkningar, enär dylik kvittning i vart fall torde böra grundas på myndighets beslut.

Av vad ovan återgivits framgår, att även själva anmärkningsprocessen ansetts vara omständlig och tidsödande. Sedd såsom ett förfarande att ålägga ersättningsskyldighet torde emellertid anmärkningsprocessen snarare kunna betecknas som förhållandevis enkel och föga formfordrande. Jämförd med en rättegång vid allmän domstol — som måste tillgripas mot sådana statstjänstemän vilkas ersättningsskyldighet på grund av vanligt tjänsteansvar icke kan bedömas i administrativ väg — är anmärkningsprocessen enkel och billig redan genom sin skriftliga form. Härtill medverkar också att frågan om skadans storlek i denna process bedömes endast från viss synpunkt och att redogörarens grad av försumlighet oftast icke har betydelse för processen. Även om det berättigade i detta ur andra synpunkter kan diskuteras, har det i varje fall processuellt sett en fördelaktig verkan. Ur statens synpunkt torde anmärkningsförfarandet vara det enklaste och billigaste sättet att erhålla ett lagakraftägande beslut om ersättningsskyldighet.

Det har av statsrevisorerna påtalats, att olägenhet uppstår genom att ofta lång tid förflyter från det en anmärkning bedömts av revisionsmyndighet till dess sista instans prövat densamma. Detta torde väl äga sin riktighet och är givetvis icke tillfredsställande, särskilt när fråga är om vägledande prejudikat för ett flertal fall av likartad beskaffenhet. Emellertid bör uppmärksammas, att endast ett fåtal anmärkningsärenden bli föremål för besvär. Under budgetåret 1946/47 handlade revisionsmyndigheterna 7.374 anmärkningsärenden, varav 5.222 anmärkningar i egentlig bemärkelse; endast 456 av dessa ärenden avgjordes genom formligt beslut, leuterationsbeslut ej medräknade. Motsvarande siffror för budgetåret 1949/50 äro 6.013, 4.936 och 418 samt för budgetåret 1952/53 5.699, 4.419 och 339. Uppgifterna framgå av bil. 1. Under nämnda tre budgetår inkommo till kammarrätten resp. 210, 175 och 121 anmärkningsmål, varav endast ett fåtal torde ha varit av sådan beskaffenhet att talan kunnat fullföljas mot kammarrättens utslag. Den tidsutdräkt som anmärkningsproces-

sen medför drabbar alltså en ganska obetydlig del av anmärkningsärendena, ehuru antagligen framför allt sådana som äro av prejudicerande betydelse. Beträffande den tid som förflyter från det ett anmärkningsmål inkommer till kammarrätten och till dess utslag i målet föreligger därstädes må nämnas följande. År 1954 inkommo 87 anmärkningsmål till kammarrätten, varav 13 avgjordes inom ett halvår, 22 inom ett år och 25 inom ett och ett halvt år från inkomstdatum; motsvarande siffror äro för år 1955 6, 51 och 27 av 98 samt för år 1956 3, 21 och 25 av 69 under året inkomna mål. Cirka ⅔ av de under berörda tre år till kammarrätten inkomna anmärkningsmålen avgjordes alltså därstädes inom ett och ett halvt år från inkomstdatum. En dylik tidsutdräkt torde icke vara enastående inom förvaltningsprocessen.

Ett idealiskt processförfarande utmärkes av säkerhet, snabbhet och billighet, men i verkligheten kan ingen process samtidigt vara utomordentligt säker, snabb och billig. Då kravet på säkerhet otvivelaktigt bör sättas främst, kunna fördenskull de båda andra kraven eller något av dem icke samtidigt därmed tillgodoses mer än rimligt är. Vad anmärkningsprocessen beträffar kan den väl utan tvekan betecknas som både säker och utomordentligt billig. Att den icke tillika är särskilt snabb beror väl huvudsakligen på dess skriftlighet, vilken i sin tur åstadkommer dess billighet, och på att de dömande myndigheterna icke ha sådana personella resurser, att de alltid kunna omedelbart pröva ett ärende så snart det är färdigt för avgörande. Anmärkningsprocessen kan dock som sagt icke heller anses vara synnerligen långsam, i vilket hänseende särskilt må erinras att det alldeles övervägande antalet mål kan handläggas i endast två instanser.

Vad angår statens rätt torde densamma vara i viss mån tillgodosedd redan genom att anmärkning framställts, enär enligt Kungl. Maj:ts cirkulär den 29 maj 1931 till statsmyndigheterna angående aktgivande på framställda räkenskapsanmärkningar (SFS nr 200) redogörare ansetts skyldiga att särskilt uppmärksamma utbetalningar av liknande art som de i framställd anmärkning påtalade och att iakttaga ett med anmärkningens innebörd ändrat förfaringssätt i fråga om förestående utbetalningar. Enligt cirkuläret bör det sagda gälla även om anmärkningens riktighet skulle kunna anses vara tvivelaktig. Revisionsmyndighet har således här ett medel att genom upplysningsverksamhet dirigera författningstillämpningen; uppkomna tvister med löntagare om beräknande av avlöningsförmåner komma därigenom att handläggas annorledes än i anmärkningsväg. Vidare torde avgörandet av prejudicerande anmärkningsmål kunna påskyndas genom anhållan om behandling av sådana mål med förtur.

Enligt utredningens uppfattning kan det följaktligen icke med fog påstås, att anmärkningsprocessen som sådan är i väsentliga hänseenden bristfällig. Frågan om ändring i eller avskaffande av det nuvarande anmärkningsförfarandet äger emellertid samband med redogöraransvarets utform-

ning. Härutinnan har utredningen ovan i kap. VI förordat, att detta ansvar avskaffas, och i samband därmed uttalat, att detta måste ske genom att anmärkningsprocessen helt slopas eller på något sätt ändras.

Behovet av anmärkningsprocess efter redogöraransvarets avskaffande

Om i enlighet med utredningens mening redogöraransvaret avskaffas, måste i samband därmed avgöras, huruvida den administrativa anmärkningsprocessen likväl bör, eventuellt i förändrad form, bibehållas samt, därest så anses vara fallet, huruvida redogörares skadeståndsskyldighet fortfarande skall prövas i sådan process.

Sannolikt kommer även efter redogöraransvarets avskaffande sakägare, om sådan finnes, vanligen att erlägga det vid kameral revision anmärkta beloppet. Enär därför i flertalet anmärkningsärenden utredning angående skada och försummelse skulle vara onödig, synes frågan om redogörarens ekonomiska ansvar för anmärkt åtgärd icke behöva prövas förrän sakfrågan i anmärkningen avgjorts och det därjämte konstaterats att det anmärkta beloppet icke kan utfås av sakägare.

Det kunde visserligen ur redogörarens synpunkt vara fördelaktigt om hans ersättningsskyldighet även efter det nuvarande redogöraransvarets upphävande finge prövas i administrativ process. Fördelen skulle väl närmast bestå däri, att den administrativa processen är billigare än den allmänna domstolsprocessen och att redogöraren därjämte skulle undgå att betala rättegångskostnader om skadestånd utdömdes. 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 redogörares ersättningsskyldighet revisionsmyndigheterna och de administrativa domstolarna finge bedöma skadeståndsfrågor, 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 redogörares skadeståndsskyldighet utbildades en särskild praxis vid sidan av de allmänna domstolarnas. Vidare skulle redogörare genom rättskraften hos dylika beslut betagas möjligheten att få skadeståndsfrågan bedömd av allmän domstol. De komme således alltjämt att intaga en särställning i förhållande till andra tjänstemän. Om ett administrativt beslut beträffande redogörares 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.

Efter övervägande av dessa synpunkter har utredningen kommit till den uppfattningen, att frågan om redogörares skadeståndsskyldighet icke bör prövas i administrativ process.

Ehuru ett lagakraftvunnet utslag i anmärkningsmål icke är bindande för sakägaren, har denne dock intresse av målets utgång och kan därför intaga en partsliknande ställning i processen. Erfarenheten visar också, att han i det alldeles övervägande antalet fall böjer sig för utgången i denna, i det han frivilligt erlägger det belopp som redogöraren dömts betala. Denna anmärkningsprocessens viktiga funktion, att på ett auktoritativt och föga kostnadskrävande sätt ge även sakägaren upplysning om anmärkningens berättigande, bör därför av framförallt processekonomiska skäl bibehållas.

Redan förut (s. 85) har framhållits anmärkningsprocessens värde ur prejudikatsynpunkt och som medel att erhålla auktoritativa uttalanden rörande framställda revisionsanmärkningars berättigande. Denna dess betydelse kvarstår även om redogörares ansvar icke bedömes i processen. Erinras må att åtskilliga myndigheter utöva sådan revisionsverksamhet som ger upphov till anmärkningsmål och därvid i viss utsträckning tillämpa samma författningar. Enbart behovet av en enhetlig praxis torde därför motivera fullföljdsrätt mot revisionsmyndighets beslut över framställd anmärkning. Vidare må framhållas, att anmärkningsmålen i övervägande antalet fall röra sådana avlöningsfrågor som i form av avlöningsmål kunna fullföljas till kammarrätten. Det synes önskvärt att samma sista instans kan pröva sådana 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 tages till frågan om gottgörelse i anledning av det påstådda felet. Härtill kommer att revisionsmyndighets avgörande av anmärkning rörande avlöningsfråga kan omprövas i administrativt avlöningsmål. Även om myndighetens beslut över dylik anmärkning icke skulle kunna överklagas, stode det nämligen sakägaren fritt att, sedan han inbetalt det anmärkta beloppet, i sådant avlöningsmål yrka utbekommande av den enligt anmärkningen oberättigade avlöningsförmånen. Sakägarens egen myndighet skulle väl vid prövning av dylikt yrkande regelmässigt anse sig bunden av utgången i anmärkningsmålet. Först högre instans kunde fritt bedöma tvisten, men vederbörande revisor, som företrätt den hos

revisionsmyndigheten godtagna uppfattningen, vore förhindrad att i avlöningsmålet yttra sig hos högre instans. För närvarande kan ju sakfrågan prövas av högsta instans redan i anmärkningsmålet, vilket föranleder att — om så skett — sakägaren icke har något bärande skäl att framställa yrkande i samma sakfråga i ett administrativt avlöningsmål.

Dylika synpunkter tala alla för bibehållande av en anmärkningsprocess för bedömning av sakfrågor. Ytterligare bör såsom skäl härför nämnas, att redogöraren kan ha intresse av att revisionsmyndighets beslut över anmärkning omprövas. Anmärkningen riktas ju mot en av redogöraren vidtagen åtgärd, som måhända enligt dennes uppfattning är riktig. Bibehölles 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 anmärkningsärende omprövat.

Enligt utredningens mening bör alltså 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 gälla skatt eller tull blivit slutgiltigt fastställt, att den anmärkta åtgärden varit felaktig, synes det 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 detsamma eller föranleder det eljest icke betalning, kan frågan om betalningsskyldigheten av revisionsmyndigheten hänskjutas till allmän domstols prövning.

Vid angivandet av dessa allmänna riktlinjer för en framtida anmärkningsprocess har utredningen helt bortsett från de fall, då en framställd revisionsanmärkning avser en åtgärd eller underlåtenhet som skäligen kan antagas ha utgjort ett enligt allmän lag straffbart tjänstefel. Sådana fall böra givetvis alltjämt behandlas som hittills, d. v. s. tjänstemannen bör åtalas vid allmän domstol, i samband varmed skadeståndstalan bör väckas mot honom.

KAPITEL VIII

Utredningens författningsförslag

Allmän motivering

Frånsett tulltjänstemans ansvar enligt Ora har redogöraransvaret icke reglerats genom lagstiftning. Ordet »redogörare» förekommer visserligen i några författningar, såsom KK den 17 dec. 1920 angående anställande av reservationskrav, KK 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 förutsätta dessa bestämmelser redogöraransvarets existens. Det allmänna redogöraransvaret kan således avskaffas genom att möjligheten att ålägga redogörare ersättningsskyldighet i samband med prövning av revisionsanmärkning uteslutes.

Det särskilda redogöraransvaret inom tullverket är utformat som ett skadeståndsansvar grundat på vårdslöshet, försummelse, oförstånd eller oskicklighet i tjänsten (se s. 53) och överensstämmer således härutinnan redan nu med det ansvar som enligt utredningens mening framdeles bör åvila redogörare. Något behov av att, till mildrande av detta särskilda ansvar, inbegripa detsamma 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.

Även i ett par andra hänseenden än vad beträffar den rent sakliga innebörden kan redogöraransvaret enligt Ora sägas för närvarande vara lindrigare än det allmänna redogöraransvaret. Dels är det nämligen endast subsidiärt, enär det kan utkrävas blott för den händelse varuhavaren är insolvent eller oanträffbar, och dels preskriberas det på betydligt kortare tid än det allmänna redogöraransvaret. Då någon anledning icke synes föreligga att härutinnan vare sig skärpa redogöraransvaret enligt Ora eller med detta likställa det allmänna redogöraransvaret, skulle en reglering av dessa båda olika slag av ansvar och därmed sammanhängande frågor i en gemensam författning bli ganska invecklad och bemängd med särbestämmelser.

Då utredningen föreslår den ordningen för upphävande av redogöraransvaret och dess ersättande med vanligt på culpa grundat skadeståndsan-

svar, att anmärkningsprocessen icke längre kan komma att utmynna i ett åläggande av betalningsskyldighet för redogöraren, blir följden härav enligt förslaget att fråga om sådant åläggande icke vidare skall prövas i administrativ ordning utan skall avgöras av allmän domstol. Även om detta vad beträffar redogörare i allmänhet kan anses ur rättssäkerhetens synpunkt innebära en förbättring är icke därmed givet att detsamma skulle oförbehållsamt kunna sägas i fråga om en motsvarande överflyttning av prövningen rörande påstådda fel vid tillämpningen av de författningar som reglera avgiftsberäkningen hos tullverket. Tillämpningen av dessa författningar är för närvarande undandragen de allmänna domstolarna och skulle även efter den ifrågasatta överflyttningen så förbli vad angår talan mot varuhavare och andra avgiftspliktiga. Att för de enligt erfarenheten ytterst sällsynta fall, då redogöraransvaret på området aktualiseras, införa en motsatt ordning kan därför varken ur praktisk synpunkt eller av hänsyn till rättssäkerheten anses angeläget. Däremot skulle det medföra något som man eljest sökt såvitt möjligt undvika, nämligen att en och samma rättsfråga skulle även i det enskilda fallet kunna komma att prövas såväl av allmän domstol, i sista hand högsta domstolen, som av regeringsrätten samt att därvid den allmänna och den administrativa domstolen kunde komma till stridiga resultat.

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.

Enligt 19 § i det förslag till lag om skadestånd i offentlig verksamhet, vilket avgivits av kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar (SOU 1958:43), må skyldighet att gottgöra skada, som någon i tjänsten tillfogat den som utövar verksamheten, jämkas efter vad med hänsyn till felets eller försummelsens lindriga beskaffenhet, skadans storlek eller omständigheterna i övrigt prövas skäligt. Därest denna jämkningsregel lagfästes, torde den med sin allmängiltiga utformning få omedelbar tillämpning även å det särskilda redogöraransvaret inom tullverket och alltså komma att utgöra ett komplement till 5 § i Ora. Måhända kan det dock i så fall av praktiska skäl vara tillrådligt att införa regeln även i nämnda paragraf eller att däri hänvisa till regeln i fråga. Att denna skulle få tillämpas även av generaltullstyrelsen och regeringsrätten har icke ingivit utredningen några betänkligheter.

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, enär 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.

Som ovan (s. 55 f) framhållits tillämpa revisionsmyndigheterna för närvarande ett enklare förfarande i sådana fall då uppmärksammad felaktighet rättats under hand, d. v. s. innan anmärkning framställts eller överlämnats till revisionsmyndighetens prövning. Ofta sker inbetalning av belopp, som enligt revisors mening felaktigt utgivits, redan efter en förfrågan hos eller ett underhandspåpekande för redogöraren. När rättelse skett under hand, förfares hos en del revisionsmyndigheter så att saken icke föranleder något som helst beslut; hos andra revisionsmyndigheter prövas visserligen ärendet, men endast i summarisk form. Enligt utredningens mening finns icke anledning att ändra denna praxis. Dylik rättelse under hand får alltjämt anses falla utanför anmärkningsprocessen.

Författningsenlig skyldighet för revisor att framställa anmärkning, därest en felaktighet missgynnat sakägare, föreligger enligt Ora. Vidare sker rättelse av felaktighet till skattskyldigs nackdel såtillvida, att vederbörande länsstyrelse efter underrättelse från riksräkenskapsverket om dylik felaktighet återbetalar skatt som finnes ha för mycket erlagts. Detta förfarande är reglerat i 68 § 2 mom. uppbördsförordningen. I övrigt finnes icke skyldighet stadgad att beakta felaktigheter som drabbat sakägare; hos vissa av de affärsdrivande verken föranleder dock iakttagelse av dylik felaktighet regelmässigt åtgärd för rättelse.

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. önskvärdheten 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. Utredningens förslag utvidgar därför revisors rätt att framställa anmärkning till att även avse felaktighet som åsamkat sakägare förlust. Rätten att framställa anmärkning till sakägares förmån medför givetvis även rätt för revisor att föra dylik talan hos högre instans.

För närvarande angives i anmärkningen den tjänsteman som revisorn anser vara ekonomiskt ansvarig för den anmärkta åtgärden eller underlåtenheten (»redogöraren», jfr ovan s. 43 f), och tvist om vem som är rätt redogörare prövas i anmärkningsprocessen på så sätt, att anmärkningen ogillas därest den såsom redogörare angivne anses icke ha redogöraransvar för åtgärden. Enär frågan om ersättningsskyldighet för anmärkt felaktighet icke skall avgöras i den av utredningen föreslagna anmärkningsprocessen, är det skäligen meningslöst att redan i denna pröva vem som skall anses vara redogörare eller eljest eventuellt ersättningsskyldig för skada som åsamkats genom den anmärkta felaktigheten. 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 böra enligt utredningens mening få komma till tals i processen. Detsamma bör gälla beträffande sakägaren, enär målet rör honom såtillvida att antingen krav på det anmärkta beloppets utfående kan komma att riktas mot honom eller han åsamkats förlust genom den anmärkta åtgärden. Uppenbart är dock att om

ingen — bortsett från statsverket — genom åtgärden åtnjutit obehörig ekonomisk förmån eller åsamkats förlust, det icke heller kan anses att någon sakägare finns i anmärkningsmålet.

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. Å andra sidan har enligt ett av kammarrätten meddelat utslag (KÅ 1933 ref. 12) anmärkning ansetts icke få riktas mot samma åtgärd mer än en gång, även om ny grund åberopats för att åtgärden varit felaktig. För att vara säker på att en anmärkt felaktighet skall kunna rättas skulle revisor för närvarande alltså understundom vara nödsakad att åberopa alternativa grunder till stöd för sin talan, vilket kan verka betungande på revisionsarbetet. Utredningen har därför föreslagit att revisor skall vara oförhindrad att framställa ny anmärkning, därest ny grund kan åberopas.

Leuterationsgrunderna i den nuvarande anmärkningsprocessen, sådana de angivas i riksräkenskapsverkets m. fl. revisionsmyndigheters instruktioner, ha vid sin tillkomst motiverats på olika sätt. Den ena grunden innefattar rätt för myndigheten att låta saken förfalla, därest framställd anmärkning rör sig om belopp av ringa storlek eller ärendets fortsatta handläggning skulle vålla mer arbete och kostnad än som motsvarar det belopp varom fråga är. Revisionsmyndigheten anses kunna med stöd av bestämmelsen angiva det minsta belopp som anmärkning i regel bör avse. Uppenbarligen bottnar bestämmelsen i önskvärdheten av att revisionsarbetet bedrives rationellt. Då behov av en dylik bestämmelse måste anses föreligga även i den av utredningen förordade anmärkningsprocessen, har utredningens författningsförslag utformats med hänsyn härtill.

Den andra för närvarande gällande leuterationsgrunden innebär, att i anmärkningsprocessen framställt ersättningsanspråk kan eftergivas därest anmärkningen visserligen prövas vara lagligen grundad men den anmärkta åtgärden finnes ha varit ur det allmännas synpunkt gagnelig eller skälig eller om eljest särskilda skäl föreligga. 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 be-

stämmelse 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 besvärsinstans, blir enligt förslaget avskaffad. Om den skulle bibehållas i den nya ordningen, kunde den endast avse rätten att låta anmärkning förfalla. En dylik rätt torde dock icke kunna motiveras med annat än önskvärdheten av en rationellt bedriven revisionsverksamhet, för vilken icke kammarrätten bör angiva riktlinjer. Avskaffandet av sådan leuterationsrätt kan också motiveras därmed, att fullföljdsförbud bör gälla beträffande revisionsmyndighets beslut att leuterera framställd anmärkning, såsom för närvarande redan är fallet enligt många revisionsmyndigheters instruktioner.

Beslutar revisionsmyndighet, att gillad anmärkning icke skall föranleda vidare åtgärd, har anmärkningsärendet i vidsträckt mening därmed slutbehandlats. Mot dylikt beslut, vilket dock är att skilja från det slutliga beslutet i själva anmärkningsmålet, skall talan icke få föras.

Tillsynen över att anmärkt belopp inflyter utövas för närvarande av vederbörande revisionsmyndighet. Utredningen anser denna ordning alltjämt böra gälla, enär den verkat på ett tillfredsställande sätt och synes mest ändamålsenlig. Jämväl frågor om utfående av anmärkt belopp av sakägare eller redogörare och om de åtgärder som skola vidtagas härför böra enligt utredningens mening handläggas av vederbörande revisionsmyndighet. Kronans mellanhavande med sådan sakägare som till följd av gillad anmärkning äger utfå anmärkt belopp torde däremot böra regleras av den myndighet som förfogar över vederbörligt anslag för utbetalning av de medel varom fråga är.

Speciella frågor

Kvittning

För närvarande förekommer i viss utsträckning att anmärkt belopp gäldas av sakägaren genom kvittning å honom tillkommande fordran hos statsverket. Dylik kvittning torde ofta 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 avse löneförmåner. Framgår det av ett anmärkningsutslag, att en tjänste-

man 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 att genom kvittning säkra det allmännas rätt till belopp, vilket enligt sådant beslut i anmärkningsmål som avses med utredningens förslag befunnits ha felaktigt utbetalts eller icke influtit.

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 rättegångsbalken 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 offentligrättsliga 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.

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 be-

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

Enligt utredningens förslag skall uppgiften att söka utfå fastställt anmärkningsbelopp ankomma på vederbörande revisionsmyndighet med biträde av den myndighet mot vars räkenskaper anmärkningen riktats. Därför kan mot kvittning i nu avsedda fall knappast med fog erinras att den skulle innebära självrättelse av sistnämnda myndighets för densamma bindande beslut. (Jfr Westerberg a.a. s. 262 f, 286 f och 723 f samt där anmärkta rättsfall ävensom RÅ 1955 ref. 17.)

Den ovan gjorda reservationen i fråga om verkställande av kvittning hänför sig i första hand till sådana fall då förbud mot kvittning gäller. Exempel härpå återfinnas särskilt i de författningar som reglera statens bidrags- och understödsverksamhet. Här må endast nämnas att av 39 § lagen om folkpensionering, 12 § lagen om allmänna barnbidrag, 38 § familjebidragsförordningen och 106 § lagen om allmän sjukförsäkring torde 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. Att dylika bidrag till vinnande av nödtorftigt livsuppehälle i regel icke må genom kvittning berövas den därtill berättigade är ju naturligt.

En liknande synpunkt kan anläggas då för en arbetsgivare fråga uppkommer att genom avdrag å arbetstagares lön utfå betalning för en fordran hos denne. Lönen är ju av arbetstagaren avsedd till bestridande av levnadskostnaderna för honom och hans familj, och från detta bör arbetsgivaren icke hänsynslöst bortse vid kvittningsrättens utövande. Vad statens befatt-

ningshavare angår finns i 50 § 2 mom. statens allmänna avlöningsreglemente ett stadgande enligt vilket, då preliminärt beräknad lön för viss månad utgått med för högt belopp, motsvarande avdrag å lönen för nästkommande månad skall göras. Härav må visserligen icke dragas den slutsatsen, att i andra fall avdrag å lönen för en statsverkets fordran hos befattningshavaren skulle vara uteslutet, ty det saknas grundad anledning antaga att staten här avstått från den allmänna kvittningsrätten (jfr MO:s ämbetsberättelse 1946 s. 363; se dock även KÅ 1943 ref. 21 m. fl. rättsfall, enligt vilka myndighet icke ansetts äga att utan befattningshavares medgivande innehålla tidigare för högt erhållen avlöning vid utbetalande av avlöning för senare tid). Emellertid synes på ett så känsligt område som det förevarande kvittningsrätten böra utövas med stor försiktighet och måtta. Statsverkets fordran bör vara väl grundad, och befattningshavaren bör givetvis icke genom kvittningen berövas möjligheten att försörja sig och de sina.

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. Vad ovan sagts därom, att en befattningshavare icke bör genom kvittningsvis gjort avdrag å lönen betagas möjligheten att försörja sig och de sina, vilar på samma uppfattning som den vilken kommit till uttryck i 7 § lagen om införsel i avlöning, pension eller livränta. Där stadgas nämligen att vid införsel i avlöning skall vid varje avlöningstillfälle förbehållas den underhållsskyldige ett belopp, motsvarande vad han kan anses behöva till underhåll för sig själv och för make och oförsörjda barn eller adoptivbarn, som icke av honom åtnjuta underhållsbidrag. (Jfr även 67 § utsökningslagen, 106 § andra stycket lagen om allmän sjukförsäkring och 38 § familjebidragsförordningen.)

Såsom framgår av det ovan sagda avses därmed blott kvittning gent emot sakägare. Vad åter angår kvittning gent emot redogörare skulle efter redogöraransvarets omvandling till ett vanligt på culpa grundat tjänstemannaansvar sådan kvittning kunna ifrågakomma endast om vederbörande myndighet ansåge culpa ligga redogöraren till last. Då emellertid frågan, huruvida i dylikt fall ersättningsskyldighet för redogöraren föreligger, synes böra med saklig verkan mot honom prövas allenast av allmän domstol,

följer härav att kvittning i administrativ ordning ej torde böra ifrågakomma såframt icke dylik prövning ägt rum.

När utredningen i överensstämmelse med vad nu anförts i sitt författningsförslag upptagit ett stadgande om kvittning, har det skett dels för att undanröja tvekan om att ett i den föreslagna anmärkningsprocessen fastställt anmärkningsbelopp må kunna användas för kvittning, därest förutsättningar härför eljest äro för handen, dels ock i avsikt att modifiera kvittningsförfarandet i vissa ömmande fall.

Då den föreslagna kvittningsbestämmelsen torde komma att få sin huvudsakliga betydelse i frågor om avlöning, vore måhända lämpligt att i 50 § andra momentet statens allmänna avlöningsreglemente i anslutning till den där förekommande, ovan omnämnda regeln om kvittning intaga en hänvisning till förstnämnda bestämmelse.

Läroverkskommuns ansvar för statsmedel

En särskild typ av mål beträffande förvaltning av statsmedel kan uppkomma till följd av läroverkskommuns ansvar för läroverks medel jämlikt § 213 läroverksstadgan (SFS nr 335/1958). 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 redogöraransvaret men likartat med detta. Ansvaret 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.

Ehuru detta läroverkskommuns ansvar icke är mindre strängt än redogöraransvaret, har utredningen ej funnit anledning föreslå dess avskaffande i samband med avskaffandet av redogöraransvaret. De skäl, som föranlett utredningen att föreslå redogöraransvarets slopande, kunna nämligen ingalunda med samma styrka göras gällande när fråga är om slopande jämväl av läroverkskommuns berörda ansvar. Detta ansvar infördes så sent som 1958 och innebär en kommunens garanti gentemot statsverket för de kommunala organens och befattningshavarnas rätta handhavande av stats-

medel. Att denna garanti innebär ett strikt ekonomiskt ansvar kan icke anses stridande mot det allmänna rättsmedvetandet på sätt som redogöraransvaret mången gång visat sig vara.

De mål, som kunna uppkomma till följd av riksräkenskapsverkets anmärkningar mot läroverkskommuns räkenskaper, äro otvivelaktigt sådana s. k. anmärkningsmål som omförmälas i 6 § i verkets instruktion och komma därför att omfattas av den av utredningen föreslagna regleringen av anmärkningsprocessen. Några särbestämmelser rörande behandlingen av dessa anmärkningar ha icke ansetts erforderliga, men i specialmotiveringen till sitt författningsförslag får utredningen anledning att i några fall särskilt uppehålla sig vid dem.

Specialmotivering

1 §.

Med hänsyn till det ganska stora antalet revisionsmyndigheter, för närvarande 11 stycken, har det ansetts mindre lämpligt att bestämma författningens tillämpningsområde genom uppräkning av revisionsmyndigheterna. Därtill kommer att en myndighets karaktär av revisionsmyndighet kan upphöra och annan myndighet åläggas utöva revisionsverksamhet. Utredningen har i stället valt att anknyta begreppet revisionsmyndighet till de bestämmelser som finnas givna i instruktioner och andra författningar om myndighets åliggande att utöva räkenskapsgranskning och att avgöra därvid uppkomna anmärkningsmål. Visserligen är icke i revisionsmyndigheternas instruktioner angivet vad som menas med anmärkningsmål, och ej heller finnes begreppet definierat i någon författningstext. Vad därmed avses torde emellertid vara klart i praxis.

Med revisor avses varje revisionstjänsteman som på grund av tjänsteställning eller enligt särskilt förordnande äger framställa anmärkning; härmed följer rätt att föra kronans talan mot revisionsmyndighetens beslut över anmärkningen. Revisor skall enligt utredningens förslag även äga föra talan till förmån för sakägaren, varom mera nedan.

2 §.

Såsom omnämnts i den allmänna motiveringen framställes anmärkning för närvarande ofta först sedan det visat sig ogörligt att genom underhandspåpekanden åstadkomma rättelse av uppmärksammad felaktighet. Den föreslagna författningstexten stadfäster denna praxis. Vidare framgår av paragrafen, att anmärkning till sakägarens fördel skall kunna framställas. Huruvida så bör ske i det enskilda fallet blir beroende av i stort sett samma faktorer som avgöra huruvida anmärkning till det allmännas fördel bör framställas.

Första stycket av denna paragraf bör emellertid icke tolkas såsom innebärande ett absolut förbud mot att framställa anmärkning beträffande en redan rättad, av revisor under hand påtalad felaktighet. Fall kunna nämligen tänkas undantagsvis uppkomma, då det befinnes önskvärt att i en mer auktoritativ form än enbart revisorns påpekande få prövad frågan om fel verkligen förelegat.

Enbart den omständigheten, att revisor under hand påpekat viss felaktighet utan att densamma rättats, skall icke enligt den föreslagna bestämmelsen medföra skyldighet för honom att framställa anmärkning. Enligt 5 § i författningsförslaget må revisionsmyndigheten i vissa fall avvisa formellt måhända riktiga anmärkningar. Såsom närmare skall utvecklas vid behandlingen av nämnda paragraf riktar sig denna i minst lika mån till revisorerna som till revisionsmyndigheterna, i det att de förra ej böra framställa anmärkningar som, enligt vad de ha grundad anledning antaga, skulle komma att avvisas. Vid bedömningen av frågan härom bör en revisor anse sig obunden av att underhandskrav framställts.

Vad eljest angår behovet av att revisionsmyndighet uttalar sig om uppmärksammad felaktighet må påpekas, att framställande av anmärkning och prövning därav är överflödig om felaktigheten anses böra föranleda anmälan till åtal. Är felet så grovt, torde nämligen prövning av rättsfrågan i administrativ ordning sakna betydelse. Vad nu sagts gäller emellertid icke inom skatteområdet; här bör anmärkning framställas och fastställt anmärkningsbelopp utkrävas även om den påtalade felaktigheten föranleder åtal. Skälen härför torde framgå av vad ovan sagts om karaktären av anmärkningsmål rörande skatt.

Med det i andra stycket föreslagna uttrycket »grunden för anmärkningen» avses den rättsliga grundvalen för att anmärkt åtgärd anses felaktig. Revisorn kan givetvis i anmärkningen åberopa alternativa grunder; däremot må revisionsmyndigheten eller högre instans för ett gillande av påståendet, att felaktighet förelupit, icke åberopa annan grund än revisorn åberopat. Förslaget avser icke att utgöra hinder för revisor att framställa ny anmärkning mot samma åtgärd och därvid åberopa ny grund.

I andra stycket återfinnes en definition av begreppet sakägare. Sakägare är den som genom felaktigheten åtnjutit obehörig ekonomisk förmån eller åsamkats förlust. Att statsverket dock icke åsyftas härmed måste anses självklart. Det ankommer på revisor att vid anmärknings framställande pröva huruvida sakägare finnes. I allmänhet torde ett sådant bedömande icke ställa sig särdeles svårt. Klart är sålunda att ingen åtnjutit obehörig ekonomisk förmån enbart därför att anslag överskridits, att utbetalning ägt rum från fel anslag eller att rätt till rabatt vid betalning försuttits på grund av för sen likvid och frågan huruvida betalning erlagts inom tidsfristen för rabattering således icke är omtvistad. Sista delen av andra stycket rör sådana fall då antalet sakägare (t. ex. en grupp värnpliktiga)

eller beloppets ringa storlek eller dessa båda omständigheter i förening giva stöd för antagande att krav icke kommer att riktas mot sakägare. Detta kan i sin tur bero på utredningssvårigheter eller kostnad i övrigt för utbekommande av beloppen (jfr 8 § i förslaget). Det torde kunna antagas att fall som nu avses vanligen komma att föranleda anmärkning endast av principiella skäl (jfr 5 § i förslaget).

Den omständigheten att sakägare namngivits i anmärkning medför endast att anmärkningen i regel skall delgivas denne. Därmed är alltså icke avgjort vem som är rätt sakägare. Ej heller må tvist härom avgöras i anmärkningsprocessen som sådan i andra fall än de som avses i tredje stycket; däremot torde revisionsmyndighets bedömande av sådan fråga bli av betydelse vid ifrågasatt tillämpning av 3, 5 eller 8 §. Påstår sig någon vara sakägare, bör han godtagas som sådan där det icke är uppenbart att han ej har med saken att skaffa. Om å andra sidan den såsom sakägare angivne visar att han icke har med saken att göra, bör, därest felaktighet dock förelupit, åtgärder vidtagas för den rätte sakägarens hörande. Emellertid kunna fall tänkas, där frågan huruvida någon uppburit obehörig ekonomisk förmån icke är identisk med frågan om den anmärkta åtgärden varit felaktig, t. ex. då utlovad rabatt icke har tillgodoräknats kronan och tvist uppstår om detta berott på för sen betalning. Sistnämnda fråga kan icke prövas i den föreslagna anmärkningsprocessen, ehuru svaret härå avgör om någon uppburit obehörig ekonomisk förmån. I det föreslagna förfarandet skall ju endast prövas huruvida den anmärkta åtgärden varit felaktig. Ett yrkande från enskild part att bliva förklarad icke hava åtnjutit obehörig ekonomisk förmån skall sålunda avvisas, därest det ej i realiteten innebär yrkande om ogillande av anmärkningen som sådan.

I tredje stycket ges en bestämmelse om innehållet i s. k. skatteanmärkningar, vilka utmärkas därav att i anmärkningsförfarandet meddelat slutligt beslut kan utgöra exekutionstitel gent emot sakägaren (den skattskyldige). Yrkande om åläggande för sakägaren att utgiva det anmärkta beloppet bör upplysa denne om att sakfrågan slutgiltigt prövas i anmärkningsprocessen. Det torde åligga revisor och revisionsmyndighet att ex officio beakta gällande bestämmelser om preskription.

Såsom tidigare sagts (s. 108) omfattar författningsförslaget även av riksräkenskapsverket jämlikt § 213 läroverksstadgan framställda anmärkningar avseende läroverkskommuners författningsstridiga utbetalningar av statsmedel. Utredningen har icke ansett erforderligt att beträffande dessa speciella fall i förslaget särskilt angiva, att sådan anmärkning, där den felaktiga utbetalningen icke grundas på beslut av statlig myndighet, tillika skall innehålla yrkande om åläggande för kommunen att utgiva det anmärkta beloppet. Läroverksstadgan lämnar nämligen tillräckligt klart besked härom.

3 §.

Första stycket i denna paragraf ger uttryck åt den i svensk förvaltningsrätt allmänt gällande kommunikationsprincipen.

Vederbörande byrådirektör hos riksräkenskapsverket eller försvarets civilförvaltning har enligt instruktionerna för dessa myndigheter att pröva, huruvida av revisor framställd anmärkning skall kommuniceras. Hos övriga revisionsmyndigheter granskas visserligen anmärkningarna innan de kommuniceras, men uttrycklig bestämmelse om att delgivning kan vägras saknas i dessa myndigheters instruktioner. Ändring i dessa skiljaktigheter är icke avsedd att göras med den i andra stycket föreslagna bestämmelsen.

Framgår det redan av en anmärknings eget innehåll, att anmärkningen icke är lagligen grundad, att den av sådan anledning som berättigar till s. k. leuteration ej bör föranleda vidare åtgärd eller att den är av beskaffenhet att icke kunna av revisionsmyndigheten upptagas till saklig prövning, bör kommunikation vägras. Om så sker och revisorn finner detta berättigat, bör han återtaga anmärkningen. Vidhåller han emellertid anmärkningen, skall enligt förslaget ärendet överlämnas till handläggning i den ordning som gäller för revisionsmyndighetens prövning av anmärkningsmål. Kommer myndigheten därvid till samma uppfattning som den tjänsteman, vilken vägrat kommunikation, skall myndigheten antingen ogilla anmärkningen eller med stöd av 5 § i förslaget avvisa densamma eller förklara sig icke kunna upptaga den till prövning. Frågan om och på vad sätt talan må fullföljas mot sådant beslut besvaras med ledning av beslutets innehåll (jfr 11 § i förslaget). Om däremot myndigheten icke finner det uteslutet att anmärkningen bör helt eller delvis gillas, har myndigheten att meddela beslut om delgivning av anmärkningen med vederbörande.

4 §.

För närvarande delgivas andra anmärkningar än skatteanmärkningar vederbörande redogörare. Upphävandet av redogöraransvaret och anmärkningsprocessens därigenom ändrade karaktär bör föranleda, att den myndighet eller institution, mot vars räkenskap anmärkningen riktas, får yttra sig över denna. Emellertid bör myndigheten inhämta yttrande från den tjänsteman som i sådan ordning handlagt det med anmärkningen avsedda ärendet att han på grund av det allmänna tjänsteansvaret kan tänkas komma att bli krävd på det anmärkta beloppet. En redogörelse för skälen till hans handlingssätt är under alla förhållanden av betydelse för målets bedömande. Ha flera deltagit i handläggningen, böra givetvis samtliga höras. Är sakägare angiven, bör tillfälle beredas även denne att yttra sig över anmärkningen.

Vad beträffar skatteanmärkning delgives sådan för närvarande icke alltid debiteringsförrättaren. Detta sammanhänger med att redogöraransvaret i praktiken bortfallit på området för skattedebitering. Utredningen

har emellertid ansett att skatteanmärkning bör delgivas även debiteringsförrättaren. Dels torde denne av olika skäl ha intresse av att erhålla upplysning om den förelupna feldebiteringen och dels torde härigenom rättssäkerheten öka. De flesta skattskyldiga torde nämligen ha vissa svårigheter att själva kontrollera en anmärkning mot skattedebitering. Delgivning av skatteanmärkning måste anses innebära sådant krav som enligt 70 § uppbördsförordningen avbryter preskription.

Paragrafens andra stycke medför rätt till lämplighetsavgöranden i där beskrivna fall. En utebliven förklaring bör icke i och för sig hindra att anmärkningen prövas av revisionsmyndigheten, vilken prövning givetvis kan föranleda tillämpning av 5 §. Samma är förhållandet då delgivning av anmärkningen icke kunnat äga rum. Dock bör skatteanmärkning lika litet som för närvarande är fallet få prövas om delgivning med sakägaren ej kunnat verkställas, ty i motsatt fall skulle denne kunna komma att dömas ohörd.

5 §.

Som ovan (s. 102) anförts innebära de här föreslagna bestämmelserna i sak vad som för närvarande inrymmes i den s. k. leuterationsrätten. I instruktioner givna bestämmelser om leuteration böra ändras till överensstämmelse med denna paragraf eller helt upphävas. Den nuvarande rätten för affärsdrivande verk att bedöma anmärkt utbetalning eller förvaltningsåtgärd med hänsyn i främsta rummet till dess lämplighet torde därvid kunna anses ersatt av bestämmelserna i 8 § nedan. Detsamma torde gälla nuvarande bestämmelser om eftergift av anmärkning som finnes ha varit gagnelig eller skälig.

Av den föreslagna formuleringen framgår, att revisionsmyndigheten i fall som i paragrafen beskrivas må avvisa anmärkningen. Att en talan avvisas torde enligt vanlig terminologi kunna bero på, bl. a., att en processförutsättning saknas. Som en processförutsättning räknas, då det — såsom här i viss mån kan anses vara fallet — är fråga om fastställelsetalan, att ett rättsskyddsbehov är för handen. Man torde kunna hävda, att något rättsskyddsbehov för staten icke föreligger i nu avsedda fall; uttrycket »avvisa» har med hänsyn härtill ansetts kunna täcka den åsyftade meningen.

Tidigare (s. 102) har framhållits leuterationsreglernas betydelse för ett rationellt granskningsarbete, i det de utgjort en rättsgrund för revisionsmyndigheternas praxis beträffande minsta belopp, som bör föranleda anmärkning, m. m. Den föreslagna bestämmelsen torde även i detta avseende ersätta nuvarande leuterationsbestämmelser. Revisionsmyndighet kan alltså med stöd av denna paragraf utfärda anvisningar om att mindre felaktighet, beloppsmässigt fixerad inom vissa gränser, i regel icke bör föranleda anmärkning, liksom revisor må underlåta framställa sådan anmärk-

ning som enligt hans övertygelse skulle komma att avvisas av revisionsmyndigheten. Den tjänsteman som prövar frågan om delgivning av anmärkning bör därvid givetvis även bedöma, huruvida fall föreligger som enligt paragrafen skulle medföra avvisningsbeslut.

6 §.

Enligt vad ovan (s. 109) framhållits har revisionsmyndighet vid sitt bedömande av anmärkning att pröva den rättsgrund som åberopats i anmärkningen. Detta innebär givetvis icke, att revisionsmyndigheten endast har att välja mellan att gilla eller ogilla anmärkningen. Rättsgrunden kan t. ex. gillas men det anmärkta beloppet befinnas vara felaktigt uträknat. Revisionsmyndigheten torde för närvarande icke kunna beloppsmässigt gå utöver revisors yrkande; utredningen har ej funnit anledning föreslå att denna praxis frångås.

Nu förevarande paragraf innehåller i första stycket bestämmelse om att revisionsmyndighets slutliga beslut skall angiva de skäl varå beslutet grundas. I detta hänseende torde i allmänhet, då anmärkningen helt gillas, en hänvisning till vad i anmärkningen anförts vara tillfyllest. Om emellertid myndigheten ogillar anmärkningen eller nedsätter det anmärkta beloppet, böra skälen härför tydligt angivas.

Bestämmelsen i andra stycket har tillämpning även för det fall att anmärkning, varom där är fråga, endast delvis gillas.

Under hänvisning till vad förut vid behandlingen av 2 § anförts rörande anmärkning mot läroverkskommuns räkenskaper må framhållas, att detta speciella fall icke heller vad beträffar innehållet i beslut att gilla en med yrkande om återbetalning framställd sådan anmärkning ansetts erfordra särskilt omnämnande i förslaget. Av § 213 läroverksstadgan följer nämligen, att beslutet tillika skall innehålla åläggande för kommunen att utgiva det fastställda anmärkningsbeloppet.

Beträffande delgivning av beslut över anmärkning må påpekas, att i motsats mot vad som gäller för revisors talerätt är vederbörande tjänstemans rätt att föra talan mot beslut i anmärkningsmål icke beroende av, huruvida han vid tiden för överklagandet innehar den tjänst, i vilken han företagit den anmärkta åtgärden. Delgivning av beslut som nu sagts skall alltså äga rum med den som företagit den klandrade åtgärden och icke med den som innehar viss tjänst.

7 §.

Ovan (s. 57) har revisors nuvarande ställning i förfarandet närmare beskrivits. Därav framgår att revisor förfogar över sin för kronans räkning förda talan såtillvida, att denna förfaller därest han under målets fortgång återkallar anmärkningen, och detta även om anmärkningen redan helt eller delvis gillats av lägre instans. Sedan laga kraft åkommit beslut, varigenom anmärkning gillats, kan denna givetvis icke längre återkallas.

Utredningen har ansett lämpligt att revisors ställning i detta hänseende ändras till överensstämmelse med vad som i allmänhet gäller för kronans ombud, t. ex. för taxeringsintendenten i taxeringsprocessen. Denne äger visserligen numera föra talan även till skattskyldigs förmån (se taxeringsförordningen 74 § 3 st. och 95 § 3 st.), men om han i prövningsnämnden yrkat höjning av taxering och fått bifall till detta yrkande, kan han icke, sedan taxeringen blivit beroende på prövning av kammarrätten, med rättslig verkan återkalla yrkandet. Däremot kan han, som nyss nämnts, genom besvär hos kammarrätten yrka ogillande av sitt första yrkande, liksom han givetvis även kan medgiva enahanda besvärstalan av den skattskyldige själv, men i båda fallen har kammarrätten att underkasta målet saklig prövning.

I detta sammanhang må även erinras om bestämmelsen i 20 kap. 9 § rättegångsbalken, att sedan i brottmål dom fallit, må ej allmänt åtal nedläggas.

8 §.

Enligt de nuvarande leuterationsreglerna för riksräkenskapsverket äger verket eftergiva ersättningsanspråk på grund av anmärkning som prövas vara lagligen grundad, om den anmärkta åtgärden finns ha varit ur det allmännas synpunkt gagnelig eller skälig eller om eljest särskilda skäl föreligga. Liknande leuterationsrätt har tillagts andra revisionsmyndigheter. Bestämmelsen lämnar viss möjlighet att vid bedömandet av framställd anmärkning anlägga skälighetssynpunkter och att taga hänsyn till sådana omständigheter som beaktas vid allmän domstols prövning av skadeståndstalan; härav framgår, att denna leuterationsrätt verkar till förmån för redogörare och sakägare i det den mildrar strängheten i redogöraransvaret.

Bortsett från s. k. skatteanmärkningar samt anmärkningar rörande läroverkskommuns förvaltning av läroverks medel, om vilka anmärkningar i nu förevarande paragraf icke är fråga, innebär det av utredningen föreslagna anmärkningsförfarandet att betalningsskyldighet icke skall åläggas någon i själva anmärkningsprocessen. Sedan emellertid anmärkning gillats genom lagakraftvunnet beslut och fråga därefter uppstår om vidtagande av åtgärder för utfående av skadestånd eller annan betalning, böra sådana ärenden snarast kunna avskrivas som enligt allmänna skadeståndsregler icke givit upphov till någon kronans fordran. Hit höra till att börja med sådana anmärkta felaktigheter som uppenbarligen icke förorsakat skada för det allmänna; av betydelse härutinnan blir bl. a. frågan huruvida den anmärkta åtgärden tillfört det allmänna någon nyttighet som förr eller senare ändock måst bekostas av allmänna medel eller som genom avyttring kan minska det allmännas förlust.

Gent emot redogöraren bör vidare åtgärd på grund av gillad anmärkning även kunna underlåtas, om det kan anses att fog icke saknats för det an-

märkta förfarandet. Härmed avses i synnerhet sådana fall då redogöraren visserligen tolkat och tillämpat givna bestämmelser på ett sätt, som i anmärkningsprocessen befunnits vara felaktigt, men hans tolkning på grund av bestämmelsernas utformning icke varit helt ogrundad. Det sistnämnda kan komma till uttryck därigenom, att någon av dem som dömt över anmärkningen ansett redogörarens tolkning vara riktig. Även i andra fall måste dock en såsom felaktig befunnen tillämpning av en otydlig eller svårtolkad bestämmelse kunna anses icke vara så obefogad att den bör föranleda skadeståndskrav mot redogöraren. Den i 8 § föreslagna bestämmelsen av ovan angiven innebörd grundar sig på utredningens uppfattning, att det nuvarande redogöraransvaret bör avskaffas och att redogörarna icke för sina tjänsteåtgärder böra iklädas ett större ekonomiskt ansvar än andra tjänstemän.

Att skadeståndskrav icke reses mot redogöraren hindrar givetvis icke att, där skada genom det felaktiga förfarandet tillfogats kronan, sakägaren kräves på det fastställda anmärkningsbeloppet. Tvärtom bör enligt utredningens mening upphävandet av det nuvarande redogöraransvaret föranleda den ändringen, att icke redogöraren men väl sakägaren regelmässigt kräves. För bedömandet av frågan om så bör ske torde allmänna civilrättsliga regler vanligen få ligga till grund.

Emellertid kunna fall inträffa då det, exempelvis med hänsyn till det stora antalet sakägare (t. ex. en grupp värnpliktiga) och det fastställda anmärkningsbeloppets i förhållande därtill ringa storlek, vore oekonomiskt att vidtaga åtgärder för återfående av beloppet. Även i dylika fall, då vanligen endast principiella skäl till anmärkningen förelegat, bör revisionsmyndigheten kunna besluta att anmärkningen, ehuru den prövats och gillats, icke skall föranleda vidare åtgärd.

Vad utredningen i nu förevarande paragraf samt i 5 § föreslagit är icke avsett att medföra någon större förändring av revisionsmyndigheternas nuvarande leuterationsrätt. Såtillvida äro grunderna för denna emellertid mer obestämda än villkoren för avskrivningsrätt enligt förslaget, att ersättningsanspråk för närvarande kan eftergivas om »eljest särskilda skäl föreligga». Utredningen anser detta uttryck alltför obestämt för att böra grunda en avskrivningsrätt redan på ett tidigt stadium av förfarandet och har därför icke upptagit någon liknande bestämmelse.

Frågan, huruvida en genom revisionsmyndighets beslut gillad annan anmärkning än sådan, som avser skatt eller läroverksmedel för vilka kommun är ansvarig, skall föranleda vidare åtgärd, bör alltid särskilt prövas. Antagligen måste dylik prövning ofta bli summarisk, bl. a. när det i anmärkningsmålet icke föreligger fullständigt material för bedömandet av frågan om betalningsskyldighet. I dylika fall bör 8 § givetvis icke tillämpas. Därest sakägare eller redogörare anser paragrafen böra tillämpas, är det

denne obetaget att hos revisionsmyndigheten göra ansökan härom och därvid förebringa den utredning som han vill åberopa.

Meddelas sådant beslut som avses i 8 §, finnes ej längre utrymme för tillämpning av 9 och 10 §§.

9 §.

Första punkten i första stycket motsvarar vad som för närvarande gäller om revisionsmyndighets befattning med anmärkningsbelopp som fastställts till betalning. För utövning av den kontroll som här avses torde erfordras, att förteckning över anmärkningar föres. Givetvis böra även underhandskrav och på grund därav influtna belopp på ett eller annat sätt förtecknas och redovisas. Utredningen anser emellertid att närmare bestämmelser om redovisningssystemet icke ha sin plats i förevarande författning.

Jämväl andra punkten i första stycket torde återge vad som nu gäller. Vad specialrevisionerna angår är det närmast självklart, att underlydande organ ha skyldighet att ställa sig revisionsmyndigheternas anvisningar till efterrättelse. Ifrågavarande bestämmelse har föreslagits närmast med hänsyn till förhållandet mellan riksräkenskapsverket och försvarets civilförvaltning samt av dessa myndigheter granskade statsorgan m. fl.

Motsvarande bestämmelser för det fall att ett anmärkningsbelopp fastställts kronan till nackdel synas ej erforderliga, då sakägarens intresse härutinnan torde vara tillgodosett genom den i 6 § föreslagna bestämmelsen om delgivning av revisionsmyndighetens beslut.

Beträffande andra stycket hänvisas till vad om kvittning tidigare anförts (se s. 103 ff). Ehuru där framhållits, att kvittningsregeln i praktiken kommer att få betydelse huvudsakligen då fordran och genfordran äro att hänföra till en och samma myndighets verksamhet, bör regeln dock kunna tillämpas även i andra fall, t. ex. då en tjänsteman hos viss myndighet uppburit för hög lön och han därefter fått förflyttning till annan myndighet. När bestämmelsen på grund härav givits en generell avfattning har avsikten ej varit att föreslå skyldighet för vederbörande myndighet att hos andra myndigheter efterhöra om möjlighet till kvittning föreligger. Av den allmänna motiveringen till bestämmelsen framgår för övrigt, att densamma överhuvudtaget bör tillämpas med måtta och gott omdöme.

10 §.

Såsom framhållits vid behandlingen av 2 § i förslaget böra felaktigheter som föranleda åtal för tjänstefel icke tillika bli föremål för revisionsanmärkningar. Tjänstefel av mindre grov beskaffenhet kunna emellertid beivras genom disciplinärt förfarande, och i sådant fall kan övervägas att kräva den disciplinärt bestraffade tjänstemannen på utfående av belopp som på grund av felet blivit i anmärkningsväg fastställt genom lagakraftvunnet beslut. Av grunderna för utredningens förslag torde emellertid

följa, att krav på utfående av anmärkningsbelopp, som genom lagakraftvunnet beslut fastställts kronan till fördel, vanligen kommer att riktas enbart mot sakägaren. Det tillkommer då denne att avgöra huruvida han vill medgiva kravet eller icke. Förevarande paragraf reglerar den situation som uppkommer när beloppet icke erlägges godvilligt eller genom kvittning. Det skall då ankomma på revisionsmyndigheten att bedöma vilka åtgärder som skola ytterligare vidtagas. Myndigheten föreslås härvid erhålla vidsträckta befogenheter, såsom att träffa förlikning och att föra talan inför domstol. Motsättningsvis torde av paragrafen framgå, att myndigheten ävenledes äger underlåta att vidtaga ytterligare åtgärd, t. ex. om med hänsyn till rådande domstolspraxis det är tveksamt huruvida en s. k. condictio-indebiti-talan skulle bifallas och risk alltså föreligger att en process endast skulle ådraga kronan egna och motpartens rättegångskostnader. I och för sig torde dylik underlåtenhet icke anses böra innebära avskrivning av kronans eventuella fordran, därest icke 8 § uttryckligen åberopas, men på grund av preskriptionsregler kan en av förhållandena måhända motiverad underlåtenhet att låta vidtaga indrivningsåtgärder faktiskt medföra att fordringen bortfaller.

Beträffande förlikning har undantag stadgats för skatteanmärkningar, då förlikning i dessa fall skulle innebära ett faktiskt efterskänkande av kronan enligt lagakraftvunnet beslut tillkommande fordran på skatt, vilket ej kan komma i fråga i nu förevarande ordning. Att detsamma bör gälla beträffande fordran å läroverkskommun på grund av felaktig medelsförvaltning har icke ansetts behöva uttryckligen stadgas.

Andra stycket i nu förevarande paragraf betingas av den omständigheten, att vissa revisionsmyndigheter torde sakna personal med erfarenhet att förhandla och föra talan inför domstol. En del ärenden av nu avsett slag synes därför med fördel kunna överlåtas till annan myndighet för fortsatt handläggning. Givetvis äger revisionsmyndigheten därvid lämna vissa instruktioner beträffande ärendets behandling; i själva verket torde skyldighet för revisionsmyndigheten föreligga att angiva gränserna för den agerande myndighetens befogenheter. Ansvaret gent emot kronan för ärendets handläggning bör nämligen i sista hand åvila revisionsmyndigheten.

Frågan huruvida åtgärd av nu avsett slag skall riktas mot sakägaren eller redogöraren eller dem båda måste bedömas från fall till fall. Härvid få sådana omständigheter beaktas som vederbörandes ekonomiska ställning, ond eller god tro hos sakägaren och sådant som har betydelse för beräkning av utsikterna att — eventuellt efter process vid allmän domstol — utfå beloppet av denne, huruvida försummelse ligger redogöraren till last och graden härav m. m. Som tidigare nämnts bör emellertid beloppet vanligen i första hand avkrävas sakägaren.

11 §.

Förslaget att revisionsmyndighets beslut enligt 5 § icke må överklagas är förestavat av det allmännas intresse av en rationellt bedriven revisionsverksamhet. Prövning i högre instans av sådant beslut skulle även vara föga värdefull ur prejudikatsynpunkt, då 5 § lämnar visst utrymme för skönsmässiga avgöranden. Såsom nämnda paragraf utformats ha sakägare och redogörare icke något rimligt intresse av att kunna överklaga beslut enligt densamma.

Talan bör enligt utredningens mening icke heller få föras mot något sådant beslut i anmärkningsförfarandet som icke är slutligt. Besvär skall vidare icke få anföras över beslut som revisionsmyndighet enligt den föreslagna författningen meddelar sedan anmärkning blivit fastställd. Frågan om skyldighet att erlägga anmärkt belopp enligt lagakraftvunnet beslut i annat anmärkningsmål än beträffande skatt eller läroverksmedel för vilka kommun är ansvarig skall nämligen icke prövas i administrativ process. Då av allmänna förvaltningsrättsliga regler följer, att talan ej må föras mot beslut av sistnämnda slag eller beslut som icke är slutgiltigt, har uttryckligt stadgande härom icke intagits i paragrafen.

Rätten att anföra besvär över verkställd kvittning regleras icke i förevarande paragraf, enär kvittningsbeslutet fattats av den myndighet som verkställt kvittningen. Huruvida talan mot dylikt beslut må föras i administrativ ordning beror på omständigheterna. Att så kan ske om anmärkt belopp avräknats mot statstjänstemans avlöning synes uppenbart.

De föreslagna reglerna om fullföljd överensstämma i huvudsak med vad som för närvarande gäller. Erinras må, att kammarrätten i anmärkningsprocessen är icke endast besvärsinstans utan även själv i visst fall revisionsmyndighet, nämligen med avseende å riksräkenskapsverkets räkenskaper. Angående talan mot beslut, som kammarrätten meddelat antingen såsom besvärsinstans eller såsom revisionsmyndighet, hänvisas till stadgan för kammarrätten och KK den 12 december 1924 (nr 528) med föreskrifter angående fullföljd av talan i vissa besvärs- och anmärkningsmål m. m.

Utredningen har icke ansett erforderligt att föreslå regler angående besvärsrätten. Sådan rätt tillkommer givetvis vederbörande revisor. I övrigt torde besvärsrätt böra tillkomma den som kan tänkas bli ersättningsskyldig på grund av anmärkt felaktighet, således sakägare och vissa tjänstemän. Däremot bör enbart den omständigheten att den myndighet, mot vars räkenskaper anmärkningen riktats, haft att yttra sig i målet icke medföra besvärsrätt för myndigheten.

Besvärstiden är såsom paragrafen utformats i regel tre veckor från det klaganden fått del av revisionsmyndighetens beslut (se lagen den 4 juni 1954 om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut).

Om besvär anföras av såväl sakägare som vederbörande tjänsteman, böra

de helt naturligt såvitt möjligt prövas i ett sammanhang. Skulle emellertid den enes besvär redan ha prövats då den andres i behörig tid och ordning inkomma till kammarrätten, böra även dessa upptagas till saklig bedömning. Enär detta säkerligen kommer att inträffa mycket sällan, lärer den redan i och för sig obetydliga risken för att kammarrätten skulle vid två nära varandra i tiden liggande tillfällen bedöma en och samma rättsfråga på olika sätt i detta fall vara ytterst ringa. Om så likväl någon gång skulle inträffa, torde det få ankomma på vederbörande revisionsmyndighet att enligt grunderna för 9 § överväga vad den uppkomna situationen bör föranleda.

Övergångsbestämmelserna

Genom förordningen föreslås följande författningar eller författningsrum bli upphävda:

1. §§ 8—11 KF den 11 december 1830 angående behandlingen av extraordinarie avskrivningsfrågor och anmärkningsmål.

Dessa bestämmelser torde redan för närvarande sakna betydelse; de äro klart föråldrade, och innehållet i § 10 är redan ersatt av tredje stycket KK den 12 december 1924 (nr 529) angående tid för framställande av anmärkningar vid uppbördsmäns och redogörares räkenskaper m. m., se nedan.

2. KK den 17 december 1920 (nr 840) angående anställande av reservationskrav.

Enligt 1 § åligger det redogörare att hos den skattskyldige framställa reservationskrav för anmärkt skattebelopp, vid ansvar av ersättning för kronans förlust; bestämmelsen tillämpas knappast numera, enär skatteanmärkningar delgivas de skattskyldiga i annan ordning. Även 2 §, vari stadgas att preskriptionen avbrytes genom reservationskrav, är numera överflödig, enär delgivning av skatteanmärkning med den skattskyldige måste anses vara sådan delgivning av krav som enligt 70 § uppbördsförordningen avbryter preskription (se s. 112). För övrigt innehåller kungörelsen bestämmelser om delgivning av reservationskrav och beslut i skatteanmärkningsmål, vilka bestämmelser på grund av det förut sagda också sakna betydelse.

3. 2 § andra stycket KK den 12 december 1924 (nr 528) med föreskrifter angående fullföljd av talan i vissa besvärs- och anmärkningsmål m. m.

Den här meddelade bestämmelsen rörande talan mot riksräkenskapsverkets beslut i anmärkningsmål föreslås ersatt med 11 § i utredningens författningsförslag.

4. KK den 12 december 1924 (nr 529) angående tid för framställande av

anmärkningar vid uppbördsmäns och redogörares räkenskaper m. m. (ändrad genom nr 519/1925).

Jämlikt första och andra styckena i denna kungörelse skall anmärkning för att kunna av revisionsmyndighet upptagas till prövning ha delgivits redogörare inom tre år från den dag räkenskapen inkommit till myndigheten. Denna tidsgräns gäller dock icke för anmärkning som rör felaktighet hänförlig till brott, utan här synes gälla den vanliga preskriptionstiden av tio år. I praktiken torde emellertid anmärkning aldrig framställas efter treårsperiodens utgång, eftersom det icke i anmärkningsprocessen kan avgöras, om den anmärkta åtgärden är att hänföra till brott. Anses sådant fall föreligga, får frågan om redogörarens ersättningsskyldighet hänskjutas till allmän domstols bedömande. För övrigt torde hinder ej möta för allmän domstol att upptaga talan mot redogöraren om ersättningsskyldighet även om felaktigheten icke varit hänförlig till brott.

Om, såsom utredningen föreslagit, redogöraransvaret avskaffas och ersättes med vanligt tjänsteansvar, komma givetvis, därest ej annat stadgas, de allmänna preskriptionsbestämmelserna att bli tillämpliga över hela linjen i fråga om vederbörande tjänstemans ersättningsskyldighet. Och någon anledning att här bibehålla en kortare preskriptionstid synes icke föreligga.

Ej heller för det fall att man betraktar treårsfristen som en fatalietid — med resultat i praktiken att äldre räkenskaper icke bli föremål för granskning — synes fog finnas för fristens bibehållande. Det bör ankomma på revisionsmyndigheterna att oberoende av någon tidsbestämmelse avgöra vilka räkenskaper som böra granskas.

Emellertid gäller kungörelsen även anmärkningar vid förrådsuppbördsmäns räkenskaper; sådana anmärkningar kunna framställas i samband med inventering av lager och förråd, och de giva då upphov till avskrivnings- eller reskontreringsmål. Dylika mål torde kunna uppkomma endast till följd av bestämmelserna i KK den 9 november 1934 (nr 525) angående avskrivning i vissa fall av brist i statens förråd av proviant och fodervaror, vilken författning enligt KK den 6 nov. 1959 (nr 491) i princip är upphävd och endast för särskilda fall gäller till utgången av juni 1960. Därefter torde möjlighet att i administrativ väg ålägga uppbördsman ersättningsskyldighet för brist i av honom omhänderhaft förråd icke längre föreligga, och det kommer då alltså ej att finnas behov av omnämnda treårsfrist för granskning av uppbördsmäns räkenskaper.

Enligt tredje stycket åligger det förvaltningsmyndighet att till årsräkenskaper, som insändas till riksräkenskapsverket, foga akterna i anmärkningsmål m. m. Bestämmelsen torde för närvarande kunna ha betydelse endast för specialrevisionerna. Enligt vad utredningen erfarit har den emellertid såsom obehövlig kommit ur bruk. Granskning hos riksräkenskapsverket av specialrevisionernas anmärkningsakter kan icke antagas leda till så vä-

sentliga iakttagelser, att dylik granskning skulle anses böra äga rum även om akterna överlämnades till verket. För övrigt torde det vara riksräkenskapsverket obetaget att även utan stöd av uttrycklig bestämmelse granska specialrevisionernas arbetsresultat.

5. 27 § i stadgan för kammarrätten.

Beträffande denna bestämmelse, som avser rätt att under vissa villkor leuterera anmärkning mot statens affärsdrivande verks räkenskaper, hänvisas till vad som anförts å s. 103.

6. Bestämmelser i instruktioner och arbetsordningar m. m., särskilt beträffande leuteration och besvärstid i anmärkningsmål, böra avskaffas eller ändras i överensstämmelse med den föreslagna författningen, därest de befinnas stridande mot denna.

Huvudsyftet med den föreslagna förordningen är, att redogöraransvaret i dess nuvarande stränga utformning skall upphävas. Det kunde därför synas naturligast att i och med förordningens ikraftträdande sådant ansvar finge upphöra för alla sådana därefter vidtagna åtgärder som kunna bli föremål för revisionsanmärkning. Därigenom skulle alla redogörare samtidigt bli befriade från detta för dem tyngande ansvar. Redan det förhållandet, att även underlåtenhet kan medföra redogöraransvar och att det kan vara svårt att bestämt avgöra tidpunkten för en sådan underlåtenhet, talar dock i någon mån emot en sådan lösning. Väsentligare erinringar mot densamma kunna emellertid grundas på andra skäl. Sålunda skulle det innebära processuella olägenheter om lång tid efter förordningens ikraftträdande anmärkningsmål borde anhängiggöras och behandlas än enligt den äldre, än enligt den nya ordningen alltefter dagen då den anmärkta åtgärden vidtagits. Och det måste även anses olämpligt om, sedan redogöraransvaret utdömts såsom föråldrat och stridande mot eljest gällande rättsprinciper, en på sådant ansvar grundad talan likväl skulle kunna väckas och bifallas. Utredningen har därför, i viss överensstämmelse med vad som gällde vid ikraftträdandet av Ora, föreslagit att beträffande anmärkningar, som utställts till delgivning före förordningens ikraftträdande, dittills gällande förfarande och bestämmelser fortfarande skola tillämpas. Dagen för en anmärknings utställande till delgivning torde i regel framgå av anmärkningsdiarium. Där sådant diarium icke föres böra särskilda anteckningar ske beträffande anmärkningar som beräknas komma att under den närmaste tiden efter förordningens ikraftträdande prövas i första instans.

KAPITEL IX

Sammanfattning av utredningens förslag

Redogöraransvaret är ett inom den svenska statsförvaltningen genom gammal praxis utbildat ekonomiskt ansvar, vilket åvilar vissa tjänstemän vid handhavandet av statsverkets medelsförvaltning (redogörarna). Ansvaret göres gällande i anmärkningsprocess, som är ett förvaltningsprocessuellt förfarande vilket uppkommer genom en av revisor efter räkenskapsgranskning framställd anmärkning, vari hos vederbörande revisionsmyndighet yrkas åläggande för redogöraren att till statsverket erlägga det anmärkta beloppet. Överinstanser i anmärkningsprocessen äro kammarrätten samt i vissa fall regeringsrätten.

Redogöraransvaret är strängare än något annat förekommande ansvar för tjänsteåtgärder inom såväl allmän som enskild verksamhet, och i fråga om stränghet saknar det motsvarighet även inom statsförvaltningen i våra nordiska grannländer. Dess nuvarande utformning kan icke med fog motiveras av önskvärdheten att åstadkomma noggrannhet i medelsförvaltningen, då det ofta på ett för rättskänslan stötande sätt drabbar redogörare även i sådana fall där stor noggrannhet iakttagits — ehuru ansvaret i dylika fall stundom mildras genom Kungl. Maj:ts eftergift, helt eller delvis, av den redogöraren ålagda betalningsskyldigheten. Flertalet revisionsmyndigheter synes också hysa den meningen, att det varje statstjänsteman åvilande tjänsteansvaret vore tillräckligt för att skapa vilja till noggrannhet även i medelsförvaltningen. Rätten för redogöraren att »söka sitt åter» hos den som genom felet gjort en obehörig vinst betager icke heller redogöraransvaret dess drakoniska karaktär, helst som sådan regressrätt understundom icke är för handen och den i övriga fall ingalunda alltid kan med framgång göras gällande.

Utredningen har därför kommit till den uppfattningen, att redogörarnas ansvar för deras tjänsteåtgärder bör mildras. Detta skall enligt utredningens förslag ske genom att ansvarets innehåll får bestämmas av de skadeståndsregler som gälla för övriga statstjänstemän. Redogöraransvaret såsom en särskild form av tjänsteansvar kommer därmed att upphöra.

Detta skall enligt förslaget ske genom en förändring av anmärkningsprocessen. Denna är nämligen avsedd att bibehållas, men den skall icke längre kunna utmynna i ett betalningsåläggande för redogöraren utan skall endast avse prövning av frågan huruvida en utbetalning, mot vilken räken-

skapsanmärkning framställts, vidtagits i överensstämmelse med gällande föreskrifter. Anses så icke vara fallet, skall anmärkningen gillas, och sedan beslutet härom vunnit laga kraft skall det ankomma på revisionsmyndigheten att överväga om och på vad sätt åtgärder böra vidtagas för rättelse av det sålunda konstaterade felet.

Redan nu rättas flertalet vid revision uppdagade felaktigheter utan att anmärkning i teknisk mening behövt framställas eller i varje fall utan att framställd anmärkning behövt föranleda slutligt beslut av revisionsmyndigheten. Detta förfarande är avsett att bibehållas.

Anmärkningsprocessen torde även i sin föreslagna nya utformning bli av värde i olika hänseenden. Den för de 11 revisionsmyndigheterna och statsförvaltningen i övrigt prejudikatbildande betydelse, som utslagen i anmärkningsmål för närvarande äga, kommer att bibehållas, och även genom utslagen i den reformerade processen få de därav berörda på enklast och billigast möjliga sätt ett objektivt och auktoritativt uttalande rörande det anmärkta förfarandets riktighet. Det finns därför anledning förmoda att ett utslag, vari den framställda anmärkningen gillats, i det stora flertalet fall skall övertyga vederbörande om hans skyldighet att gälda det anmärkta beloppet. I övriga sådana fall står enligt förslaget olika möjligheter revisionsmyndigheten till buds. Har det anmärkta förfarandet uppenbarligen icke förorsakat skada eller kan fog anses ej ha saknats för detsamma eller kan utfående av det fastställda anmärkningsbeloppet antagas vålla mer arbete och kostnad än skäligt är, må myndigheten avskriva ärendet. Eljest bör myndigheten söka med tjänliga medel — i sista hand domstolsprocess — utfå beloppet, regelmässigt av sakägaren, om sådan finns, och av redogöraren endast då vållande anses ligga denne till last. Om anledning därtill föreligger, må myndigheten träffa förlikning.

Från tillämpningen av den föreslagna förordningen i ämnet undantagas anmärkningsmål angående oriktig avgiftsberäkning hos tullverket. På detta område är redogöraransvaret redan beroende av vållande och således nära överensstämmande med det vanliga tjänsteansvaret. Det är även i andra hänseenden reglerat på ett för redogörarna förmånligt sätt, och denna specialreglering har av principiella och praktiska skäl ansetts böra bibehållas.

Däremot inbegripas anmärkningsmål rörande övriga skatter i utredningens författningsförslag. Redan nu skilja sig dessa mål i visst hänseende från övriga anmärkningsmål, nämligen därutinnan att betalningsyrkandet riktas icke mot redogöraren utan mot sakägaren (den skattskyldige). Då denna för skatteanmärkningarna gällande ordning enligt utredningens mening bör bibehållas, innehåller förslaget vissa särbestämmelser rörande skatteanmärkningsmålen.

Anmärkningsbeloppens fördelning efter storlek under budgetåren 1946/47, 1949/50 och 1952/53

Under budgetåret framställda anmärkningar, PM och underhandskrav					Av de under budgetåret framställda anmärkningarna ha									
avs. bet.-skyldighet till belopp av kr	PM och underhandskrav		Anmärkningar		fränträtts, helt eller delvis		avslagits, helt eller delvis		leutererats, helt eller delvis		föranlett betalning utan utslag, helt eller delvis		fastställts, helt eller delvis, genom utslag i första instans	
	Antal	Belopp kr	Antal	Belopp kr	Antal	Belopp kr	Antal	Belopp kr	Antal	Belopp kr	Antal	Belopp kr	Antal	Belopp kr
46/47														
högst 100	2 034	34 710	4 308	131 095	335	11 049	4	298	121	4 837	3 644	104 482	228	10 429
100— 300	87	14 209	607	104 728	94	15 290	3	436	36	6 336	361	62 377	116	20 289
300— 600	18	7 367	171	71 164	35	12 855	2	984	9	3 698	81	34 749	44	18 878
600—1 000	4	2 979	64	47 576	8	5 198	1	198	2	1 479	27	21 314	27	19 387
över 1 000	9	116 727	72	392 263	16	104 247	3	33 836	3	4 973	24	124 692	28	124 515
Summa	2 152	175 992	5 222	746 826	488	148 639	13	35 752	171	21 323	4 137	347 614	443	193 498
49/50														
högst 100	970	34 212	3 969	101 923	438	13 547	12	275	135	4 916	3 190	74 044	223	9 141
100— 300	71	12 192	562	96 618	80	12 299	--	—	25	4 568	370	63 763	91	15 988
300— 600	25	10 812	195	81 275	17	6 864	1	199	12	5 415	122	50 179	47	18 618
600—1 000	2	3 062	76	60 287	2	3 791	1	1 465	1	649	51	41 274	17	13 108
över 1 000	9	67 697	134	425 215	8	16 485	1	2 312	2	2 779	99	304 079	25	99 560
Summa	1 077	127 975	4 936	765 318	545	52 986	15	4 251	175	18 327	3 832	533 339	403	156 415
52/53														
högst 100	975	51 466	3 335	90 713	367	11 273	6	264	82	3 342	2 775	68 529	152	7 305
100— 300	182	32 483	668	114 963	99	17 264	2	394	35	5 562	481	83 006	51	8 737
300— 600	51	22 317	207	87 989	31	13 466	2	752	13	5 580	117	49 127	45	19 064
600—1 000	24	16 920	68	52 182	11	6 519	1	714	9	4 875	30	23 892	20	16 182
över 1 000	48	458 557	141	884 786	29	280 878	2	7 681	8	37 376	44	169 625	58	389 226
Summa	1 280	581 743	4 419	1 230 633	537	329 400	13	9 805	147	56 735	3 447	394 174	326	440 514

Anm. Numera torde antalet PM och underhandskrav överstiga antalet anmärkningar; vid utgiftsgranskningen inom riksräkenskapsverket under budgetåren 1957/58 och 1958/59 uppgick sålunda antalet PM och underhandskrav till resp. 498 och 414 samt antalet anmärkningar till resp. 243 och 306.

Underdåniga ansökningar på grund av anmärkningar, framställda under budgetåren 1946/47, 1949/50 och 1952/53

Bilaga 2

Ansökningar avseende	Redogörares ansökningar						Sakägares ansökningar						Totalt summa	
	Bifall		Avslag		Summa		Bifall		Avslag		Summa			
	Antal	kronor	Antal	kronor	Antal	kronor	Antal	kronor	Antal	kronor	Antal	kronor	Antal	kronor
Restitution av nöjesskatt	1	11 261	—	—	1	11 261	—	—	—	—	—	—	1	11 261
Lönegrad o. löneklass	1	907	—	—	1	907	2	1 276	—	—	2	1 276	3	2 183
Ortsgrupp	—	—	—	—	—	—	—	—	1	76	1	76	1	76
Semester o. tjänstledighet	9	5 358	—	—	9	5 358	2	1 794	1	153	3	1 947	12	7 305
Vikariatsersättning	2	400	2	208	4	608	1	123	2	1 039	3	1 162	7	1 770
Övertidsersättning	6	4 140	—	—	6	4 140	14	3 166	2	7 129	16	10 295	22	14 435
Lönetillägg o. tilläggsersättning	5	24 956	10	1 217	15	26 173	—	—	1	220	1	220	16	26 393
Tjänstebostad o. naturaförmåner	2	1 335	—	—	2	1 335	—	—	—	—	—	—	2	1 335
Sjukvård o. begravn.-hjälp	2	200	2	453	4	653	1	36	—	—	1	36	5	689
Resekostn. o. trakt.-ersättning	25	9 373	14	12 014	39	21 387	28	22 329	15	3 463	43	25 792	82	47 179
Flyttn.-ers. o. ompl. traktamente	2	1 450	—	—	2	1 450	1	61	3	585	4	646	6	2 096
Avl.-förmåner i övrigt	7	2 169	4	1 697	11	3 866	30	39 853	7	5 319	37	45 172	48	49 038
Ers. för särsk. uppdrag	—	—	—	—	—	—	4	4 358	1	19	5	4 377	5	4 377
Avlön. enl. kollekt.-avtal	1	65	—	—	1	65	1	524	—	—	1	524	2	589
Statsbidr. till priv. läroverk	2	38 986	—	—	2	38 906	30	255 605	—	—	30	255 605	32	294 511
Statsbidr. t. folksk.väs.	—	—	1	110	1	110	1	469	8	1 690	9	2 159	10	2 269
Statsbidr. t. folktandvård	1	1 521	—	—	1	1 521	3	2 232	—	—	3	2 232	4	3 753
Upphandl. o. försäljning	5	9 557	2	2 150	7	11 707	4	2 251	1	291	5	2 542	12	14 249
Skadestånd	1	5 257	1	200	2	5 457	—	—	—	—	—	—	2	5 457
Felräkningar	1	160	—	—	1	160	2	236	—	—	2	236	3	396
Felaktigheter i övrigt	—	—	—	—	—	—	4	1 777	—	—	4	1 777	4	1 777
	73	117 015	36	18 049	109	135 064	128	336 090	42	19 984	170	356 074	279	491 138

BILAGA 3

Revisionsverksamheten och redogöraransvaret i Danmark, Finland och Norge

Danmark. Enligt lagen den 3 mars 1926 om statens räkenskapsväsen och revision skola alla statens räkenskaper underkastas en revision, varvid särskilt skall tillses:

1) att räkenskapen är riktigt förd i siffer- och bokföringsmässigt hänseende och att såväl intäkter som utgifter äro behörigen verifierade,
2) att räkenskapens särskilda poster äro i överensstämmelse med gällande lag, författningar och andra gällande bestämmelser samt ingångna kontrakt,
3) att ingen utgift gjorts utan stöd i finanslagen eller annan bevillningslag, att anslagen ha använts enligt sina beteckningar och förutsättningar, att varje utgift eller intäkt bokförts på rätt sätt och att ingen post olagligt har överförts från ett finansår till ett annat,
4) att det vid förvaltningen av statens medel och handhavandet av den i räkenskapen berörda verksamheten tagits tillbörlig ekonomisk hänsyn.

Revisionen av centralstyrelsernas räkenskaper utföres av fyra huvudrevisioner, som tillika revidera de av underordnade myndigheter och tjänstemän avlämnade räkenskaperna, om det inte befinnes lämpligt att låta revisionen utföras av vederbörande centralstyrelse.

Finansministern fördelar efter samråd med vederbörande fackministrar räkenskaperna mellan de olika huvudrevisionerna, vilka var och en ledes av en direktör (huvudrevisor), som är direkt underställd finansministern och har direkt förbindelse med de ministrar vilkas räkenskaper han reviderar.

Som hjälp vid revisionen har direktören en rad tjänstemän med juridisk, statsvetenskaplig eller bokföringsteknisk utbildning samt vanlig kontorspersonal. Sedan kontorspersonalen och den bokföringsmässigt utbildade personalen företagit en siffer- och bokföringsmässig revision av de mottagna räkenskaperna, underkastas dessa en kritisk revision av den juridiskt eller statsvetenskapligt utbildade personalen, som genomgår handlingarna och därvid tillser att de ovan under punkterna 2—4 berörda förhållandena äro för handen.

Anmärkningar (Udsættelser), vartill revision av underordnade myndigheters räkenskaper ger anledning, kunna, därest omständigheterna synas tillräckligt framgå av själva räkenskapen, tillika innebära avgörande i saken. I motsatt fall inhämtas räkenskapsförarens förklaring innan avgörande träffas. I bägge fallen kan räkenskapsföraren hänskjuta saken till slutligt avgörande av vederbörande fackminister, vid statsbanorna, postväsendet och telegrafväsendet dock till vederbörande styrelses chef (generaldirektören). Om det till grund för en intäkt eller utgift föreligger en order från en överordnad myndighet, riktas eventuell anmärkning angående sådan intäkt eller utgift till ifrågavarande myndighet, därest anmärkningen rör orderns innehåll.

Anmärkningar, vartill revisionen av centralstyrelsernas räkenskaper ger an-

ledning, riktas till vederbörande centralstyrelse, och beslut (decision) fattas av berörda fackminister, för vilken saken framlägges av huvudrevisionens direktör i närvaro av en representant för centralstyrelsen. Med det av ministern sålunda fattade beslutet är saken avgjord, därest icke den nedan omtalade statsrevisionen kräver dess återupptagande. Det är dock rätt sällan som sakerna föreläggas fackministern för beslut, enär spörsmålen i allmänhet finna sin lösning vid korrespondens eller muntlig förhandling med vederbörande styrelse.

Före utgången av juni månad vart år avlämnar varje huvudrevision en huvudberättelse (hovedberetning) om revisionen av räkenskaperna för nästföregående finansår. Denna berättelse skall innehålla:

1) upplysning om vilken revisionsmässig behandling räkenskaperna varit underkastade,
2) redogörelse för de fall i vilka huvudrevisionen inhämtat vederbörande ministers avgörande,
3) anteckningar om andra i räkenskaperna redovisade fall som huvudrevisionen må finna anledning framdraga. Ingen sådan anteckning må dock upptagas i berättelsen, innan styrelsen haft möjlighet att uttala sig i saken.

Berättelserna avgivas särskilt för varje under ett ministerium hörande förvaltningsområde och tillställas statsrevisionen, finansministern och vederbörande fackminister.

En avskrift sändes likaledes till statsräkenskapsrådet, som består av fyra av folketinget valda statsrevisorer (statsrevisionen), finanshuvudbokhållaren och de fyra direktörerna för huvudrevisionerna. Rådet genomgår därefter berättelserna. Spörsmål av principiellt intresse upptagas i det betänkande över statsräkenskaperna som statsrevisorerna årligen avlämna till folketinget. Rådet har i övrigt till uppgift att behandla sådana spörsmål som åsyfta ett likartat tillvägagångssätt vid revisionen eller som synas vara av gemensamt intresse för ledamöterna vid utövandet av deras uppdrag.

En förutsättning för statstjänstemäns ersättningsansvar för dem anförtrodda statliga medel är i överensstämmelse med dansk rätts allmänna regler om skadestånd i kontraktsförhållanden, att vederbörande tjänsteman gjort sig skyldig till försummelse eller vårdslöshet. Ett strängare ersättningsansvar inträder dock om en tjänsteman sammanblandar statens pengar med sina egna, vare sig en sådan sammanblandning är olovlig eller ej, i det han i så fall också i regel är ansvarig för pengarnas eventuella förstörelse eller försvinnande. Vad angår förlust, som vållas av en tjänstemans fullmäktige (fuldmægtige) och övrig kontorspersonal, är tjänstemannen numera i motsats till tidigare ansvarig endast om han visat försumlighet vid anställandet av personalen, vid planeringen av dess arbete eller vid tillsynen av arbetets utförande.

Bortsett från de fall då det rör sig om statsmedel som en tjänsteman själv disponerar över är alltså en statstjänsteman, som har företagit eller föranlett en felaktig utbetalning av statsmedel, ansvarig gentemot staten på alldeles samma sätt och enligt samma regler som en tjänsteman, vilken i annan ordning har förorsakat staten en förlust, d. v. s. staten har regresskrav mot tjänstemannen, om denne gjort sig skyldig till missbruk av ämbetsmyndighet, försummelse eller annan oförsvarlig åtgärd.

Det finns icke i dansk rätt någon begränsning av statens regresskrav till de fall, då tjänstemannen handlat med uppsåt eller gjort sig skyldig till grov oaktsamhet, trots att så kanske kunde vara önskvärt på grund av tjänstemannen åvilande plikt till positivt handlande. Emellertid är det praxis i dansk administration

att göra regresskrav gällande mot tjänstemän blott i grövre fall, varvid det tillika beaktas hur stor förlusten är och vilken möjlighet ifrågavarande tjänsteman kan antagas ha att ersätta denna. Om vederbörande fackminister — trots att villkoren för att göra regressrätt gällande mot en tjänsteman äro för handen — på grund av omständigheterna i det särskilda fallet finner rimligt att underlåta detta, inhämtar fackministern bevillningsmyndigheternas samtycke härtill, eventuellt på villkor att betalning sker av ett belopp som det är möjligt för tjänstemannen att utgiva.

Det kan i detta sammanhang vara lämpligt att omnämna följande bestämmelse i § 19 st. 3 i lagen den 6 juni 1946 om statens tjänstemän: »Om det från statens sida sker för stor utbetalning till tjänstemän, pensionärer eller sådanas efterlevande — vare sig egentlig avlöning, särskilda tillägg, gratifikation (honorar), 'ventepenge', pensioner, tillägg (efterindtægt), särskilda förmåner m. m. — kan det för mycket utgivna återkrävas endast när krav därom reses gentemot vederbörande inom 15 månader efter utbetalningen; denna tidrymd gäller dock icke, när och så länge den oriktiga utbetalningen beror på felaktiga eller bristande upplysningar från vederbörandes sida.»

Även om den för stora utbetalningen beror på ett ansvarsgrundande fel hos en tjänsteman, har den i den citerade bestämmelsen stadgade begränsningen i statens rätt till återkrav säkerligen den konsekvensen, att staten ej heller gentemot den ansvarige tjänstemannen kan göra regresskrav gällande under en längre tidrymd.

Om en tjänsteman icke vill underkasta sig vederbörande fackministers beslut angående ersättning av en staten åsamkad förlust, kan spörsmålet dragas inför allmän domstol. Kan regresskravet enligt de allmänna reglerna om kvittning göras gällande mot vederbörande tjänstemans avlöning — vilket säkerligen blott undantagsvis är fallet — kan tjänstemannen öppna rättegång mot vederbörande fackminister. I motsatt fall kan fackministern vara kärande. Inga särskilda processuella regler gälla, då spörsmålet om en tjänstemans ersättningsansvar gentemot staten bringas inför domstol, utan i sådana mål tillämpas de allmänna reglerna i rättegångslagen.

Finland. Finansrevisionen i Finland är uppdelad på en administrativ och en parlamentarisk finansrevision, men någon speciell domstol för räkenskapsärenden finns icke i egentlig mening i Finland. Enligt 71 § Regeringsformen skall för granskning av statsverkets räkenskaper och bokslut finnas ett revisionsverk, vilket äger utröna huruvida siffrorna äro riktiga samt inkomsterna och utgifterna lagenliga så ock om statsförslaget iakttagits. Utöver denna administrativa finansrevision, som kallas förvaltningens inre statsrevision, tillsättes enligt samma § i Regeringsformen vid varje lagtima riksdag fem statsrevisorer för att å riksdagens vägnar utöva tillsyn över statsförslagets iakttagande samt statsverkets tillstånd och förvaltning eller alltså för att verkställa parlamentarisk finansrevision.

I statshushållningen söker man uppdraga förvaltningsåtgärder och kassaåtgärder åt olika tjänstemän. I enlighet härmed får den som handhar kassaförvaltningen, kassören, icke taga befattning med deras åtgärder som ha att verkställa förvaltningsbeslut om inkomster och utgifter. Han får uppbära inkomst endast på grund av debitering och utbetala utgift endast på grund av utanordning. Å andra sidan få de, som ha att utföra förvaltningsåtgärder, i princip icke själva verkställa kassaåtgärder. Orsaken till denna tudelning är strävan att hindra missbruk och misstag. Det ansvar som åvilar verkställarna av förvaltningsåtgärder och kassaåtgärder är olika. Den som utför kassaåtgärd ansvarar blott för att penningmedlen förvaltas omsorgsfullt och att inkomster och utgifter grunda sig på kassaveri-

fikat (debiteringar och utanordningar). Den som utför förvaltningsåtgärd ansvarar för inkomsternas och utgifternas sakliga riktighet. Åtskiljandet av förvaltningsgöromålen från kassagöromålen genom att låta dem utföras av olika personer har likväl icke undantagslöst kunnat omsättas i praktiken.

Utanordningen är en av förvaltningsmyndighet åt kassaförvaltaren given skriftlig order att utbetala en godkänd utgift åt viss person. I utanordningen nämnes vanligtvis även det utgiftsmoment, vilket i statens bokföring skall belastas med utgiften i fråga.

Av det subordinationsförhållande som råder inom förvaltningen följer, att en högre myndighet alltid har rätt att övervaka densamma underordnad myndighets verksamhet och hushållning. Oftast försiggår förvaltningens inre finansrevision i efterhand. Dess ändamål är då ej allenast hushållningens övervakande utan även att uppdaga i hushållningen inträffade missbruk samt att befordra dem, som därtill göra sig skyldiga, till ansvar därför och att utkräva ersättning för staten förorsakade skador. En sådan efterhandsrevision har även en avsevärd förebyggande verkan. En effektiv efterhandsrevision avskräcker genom sin blotta existens vederbörande från att begå förbrytelser.

Då vid förvaltningens inre finansrevision uppdagas ett fel i budgetens tillämpning eller i annan statens hushållning eller en åtgärd, som strider mot lag, förordning, budget eller övriga givna föreskrifter eller mot god ekonomisk hushållning, blir det fråga om befordrande till laga ansvar av den eller dem som gjort sig skyldiga till felaktigt förfarande. Här finnas flera möjligheter.

Om det felaktiga förfarandet innefattar brott, kan den skyldige ställas under åtal och dömas till straff vid domstol. Revisionsverket skall då göra anmälan till allmän åklagare för väckande av åtal, därest icke brottet är så obetydligt att endast anhängiggörande av anmärkningsärende bör anses tillfyllest. Anmärkningsförfarande mot tjänsteman kommer sålunda i allmänhet i fråga endast när tjänsteåtal icke väckes vid domstol.

Felaktigt förfarande, vilket icke föranleder tjänsteåtal och icke ens anmärkningsförfarande, skall statens revisionsverk för annan vederbörlig åtgärd anmäla hos den statens myndighet, inrättning eller affärsföretag, i vars hushållning det felaktiga förfarandet förekommit, eller, därest det felaktiga förfarandet fastställts i fråga om annan användning av medel, skötsel av egendom eller räkenskapsföring, hos den statens myndighet som i allmänhet övervakar deras verksamhet vilka förbruka medel, sköta egendom eller föra räkenskaper. Om åtgärd, som vidtagits till följd av revisionsverkets anmälan och som kan vara t. ex. inledande av disciplinärt förfarande, samt om dess resultat skall uppgift lämnas till revisionsverket.

I lagen den 29 juni 1926 angående utnämningsbrev för innehavare av statens tjänster och fasta befattningar samt om deras rätt att kvarstå i sin tjänst eller befattning stadgat disciplinärt straff, skiljande från tjänsten, kan tillämpas på alla befattningshavare och på alla med fullmakt utnämnda tjänsteinnehavare med undantag av domare. Behandlingen av disciplinärt ärende ankommer i allmänhet på den myndighet som utnämnt vederbörande till ifrågavarande tjänst eller befattning. Disciplinärt straff kan föranledas av i statens hushållning inträffad försummelse eller verksamhet, som strider mot tjänsteplikt. De stadganden, som berättiga till användande av disciplinär bestraffning, ge likväl icke samtidigt rätt för förmannen att döma någon skadeståndsskyldig. Järnvägsstyrelsen, post- och telegrafstyrelsen samt tullstyrelsen ha likväl rätt att medelst s. k. räkenskapsanmärkning ålägga räkenskapsskyldig tjänsteman att ersätta staten i statshushållningen förorsakad skada. Övriga räkenskapsverk ha icke rätt att, om räkenskapsskyldig

icke frivilligt ersätter staten åsamkad skada, vilken härrör av i räkenskaperna uppdagat fel, medelst anmärkningsförfarande ålägga honom att utge skadestånd, men räkenskapsverken kunna i sådant fall göra anmälan i saken till statens revisionsverk, som äger att genom anmärkningsförfarande döma till erläggande av skadeersättning.

I lagen om revision av statshushållningen den 23 dec. 1947 stadgas, att om i verksamhet, vars övervakning ankommer på revisionsverket, staten genom felaktigt förfarande åsamkats skada och om denna vållats av räkenskapsskyldig, kan revisionsrådet behandla ärendet som anmärkningsärende och ålägga den räkenskapsskyldige att ersätta staten för skadan. Anmärkning mot räkenskaperna kan riktas även mot person, som icke är innehavare av statens tjänst eller befattning, om honom anförtrotts förbrukning av statens medel eller skötsel av statens egendom eller ombesörjande av statlig räkenskapsföring.

Med räkenskapsskyldig eller alltså person, mot vilken anmärkning kan riktas, avses envar som på det område, vars övervakning ankommer på revisionsverket, har beslutat eller godkänt inkomstredovisning eller utanordning eller utan att anmäla avvikande åsikt föredragit sådan åtgärd eller som undertecknat eller kontrasignerat utanordning eller undertecknat räkenskapsrapport. Därutöver är den räkenskapsskyldig som förvaltar statens penningmedel eller annan i hans vård anförtrodd statens egendom eller som har särskild skyldighet att bevaka statens förmögenhetsrättsliga intressen eller förvaltningen av statens penningmedel eller annan egendom eller bokföringen av dem. Anmärkning kan dock inte riktas mot ministrarna och ej heller mot justitiekanslern.

Innan anmärkningsärende upptages i revisionsrådet för slutlig behandling skall räkenskapsskyldig, om han icke tidigare hörts, få tillfälle att avge förklaring. Har skada, som den räkenskapsskyldige är pliktig att ersätta, föranletts av att någon åtnjutit honom icke tillkommande förmån och har enligt den räkenskapsskyldiges förklaring vederbörlig åtgärd vidtagits mot den som undfått förmånen, skall före det slutliga avgörandet av anmärkningsärendet tillfälle beredas den räkenskapsskyldige att förete utredning om resultatet av åtgärden. Emot den, som erhållit det felaktigt utanordnade beloppet, kan således tjänstemannen själv väcka talan om återbäring av beloppet. Utgången av denna återgångstalan kan bli avgörande för resultatet av anmärkningsåtgärden.

Den som i anmärkningsärende ådömts ersättning till staten äger söka ändring i revisionsrådets beslut hos högsta förvaltningsdomstolen inom trettio dagar efter erhållen kännedom om beslutet. Underlåter han detta, verkställes beslutet såsom dom av underdomstol. Den revisionsverkets tjänsteman, som anhängiggjort anmärkningsärendet, har däremot icke besvärsrätt.

Om sakens utredning, dess vidare behandling inom revisionsverket eller vederbörandes ställande under åtal eller åvägabringande av rättelse anses medföra mer arbete eller kostnader än som kan anses svara mot den skada, som vållats genom felaktigheten, kan revisionsverket besluta att ärendet skall förfalla. Då den observerade felaktigheten angår större belopp än 10.000 mark, må sådant beslut dock icke fattas utan synnerligen vägande skäl. Avser felaktigheten högst 1.000 mark, bör ärendet förfalla såvida icke revisionsverket anser en fortsatt behandling av detsamma nödig, emedan felaktigheten i samma räkenskaper ofta upprepas, det felaktiga förfarandet har fortsatts trots framställd anmärkning eller vidtagande av åtgärder på grund av felet anses påkallat av principiella skäl.

Har det befunnits, att i statshushållningen förfarits i strid med gällande stadganden eller bestämmelser, men har förfarandet uppenbarligen länt statshus-

hållningen till fördel, kan revisionsrådet besluta att anmärkningsärendet skall förfalla.

Anmärkningsärende skall anmälas till behandling i revisionsrådet inom loppet av två år efter det de räkenskaper, vilka innehålla den anmärkta felaktigheten, i reviderbart skick inkommit till revisionsverket eller efter det till verket anmälts, att de befinna sig i vederbörande ämbetsverk eller inrättning för granskning av tjänsteman från verket. Räkenskapsskyldig är ej efter utgången av denna termin ersättningsskyldig, för såvitt ersättningsyrkandet icke föranledes av brott.

Fordran på vållande hos den räkenskapsskyldige mildrar enligt nu gällande lag hans ansvar. Enbart på grund av undertecknande av räkenskapsrapporten har högsta förvaltningsdomstolen icke alltid, ej ens under tiden för tidigare lagstiftning, varunder av en räkenskapsskyldig icke ens fordrades vållande, ansett sig kunna döma till ersättning i anmärkningsväg. Endast mindre tjänsteförbrytelse kan behandlas som anmärkningsärende. Felaktigt förfarande, vilket handlägges som anmärkningsärende, behöver icke ovillkorligen vara lagstridigt. Även åtgärd, som strider mot ändamålsenlighet eller god ekonomisk hushållning, torde kunna föranleda anmärkning. Högsta förvaltningsdomstolen, hos vilken ändring i revisionsrådets beslut sökes, skall dock till statsrådets avgörande överlämna sådan fråga vars avgörande beror på bedömande av åtgärdens ändamålsenlighet.

Med stöd av lagen den 21 dec. 1929 angående rätt för statsrådet att bevilja lättnader i och befrielse från erläggande av statsverket tillkommande avgifter och ersättningar är statsrådet berättigat att, om statens fördel icke kränkes, bevilja innehavare av statstjänst befrielse helt och hållet eller delvis från erläggandet av honom ådömd ersättning, såvitt utdömd skada icke tillskyndats uppsåtligen eller genom grovt vållande. Om fordringens belopp icke överstiger 20.000 mark, är även finansministeriet berättigat att avgöra sådan sak.

I praktiken kommer räkenskapsanmärkning numera i fråga endast mycket sällan.

Norge. Enligt § 1 lagen den 18 febr. 1918 om statens revisionsväsen (nedan kallad revisionslagen) revideras utanordningar av statsmedel av Riksrevisionen, som är ett kontrollorgan under Stortinget. Revisionen utföres i överensstämmelse med instruktion av Stortinget. Den tar sikte på kontroll att utanordningarna ske inom den ram som är fastslagen i gällande lagar med tillhörande föreskrifter och i Stortingets anslag (bevilgningsvedtak). Vidare tar revisionen sikte på kontroll att de dispositioner, som ligga till grund för utanordningarna, äro ekonomiskt försvarliga.

Revisionslagens § 1 skiljer mellan dispositioner, företagna av »den högsta administrationen», d. v. s. regeringen eller ett departement, och dispositioner träffade av andra förvaltningsorgan, »underordnade organ». Riksrevisionens anmärkningar riktas vid alla tillfällen mot det organ, som har beslutat om utanordningen. Har utanordningen företagits av ett departement, är anmärkningen att betrakta som riktad mot departementschefen (statsrådet). Gäller det en utanordning företagen av ett underordnat förvaltningsorgan, är anmärkningen att anse som riktad mot den tjänsteman som har utövat rätten att utanordna.

Vad angår dispositioner, beslutade av regeringen eller ett departement, avgör Odelstinget om ekonomiskt ansvar skall göras gällande. Därest vederbörande statsråd icke vidgår sitt ansvar, kan Odelstinget låta åtala honom (dem) vid Riksrätten. Denna domstol kan ådöma ekonomiskt ansvar endast i samband med fällande brottmålsdom.

Odelstingets beslut i berörda ansvarsfrågor träffas på grundval av Riksrevisio-

nens anmärkningar mot statsräkenskaperna (statens huvudbok). Dessa anmärkningar, med däröver avgivna svar och Riksrevisionens förslag till beslut, tryckas och göras tillgängliga för offentligheten.

När det gäller dispositioner, företagna av underordnade förvaltningsorgan, är det enligt revisionslagen § 1 Riksrevisionen som fattar beslut. Det innebär, att det är Riksrevisionen som avgör om det från statens sida skall göras ekonomiskt ansvar gällande mot den tjänsteman som har beslutat dispositionen. Då det rör sig om utbetalning av statsmedel, avgör Riksrevisionen också om det skall resas krav mot den som mottagit pengarna. Om ett belopp, som Riksrevisionen har anmärkt till betalning (desidert till ansvar), icke inbetalas, är det enligt revisionslagen § 8 Riksrevisionen som avgör om den ansvarige skall stämmas. Vederbörande departement drar i så fall saken inför allmän domstol. Departementschefen har emellertid, enligt lagens § 6, möjlighet att kräva beslutets föreläggande för Odelstinget, varigenom han övertar konstitutionellt ansvar. Det ekonomiska ansvaret åvilar alltjämt den eller de ursprungligt ansvariga.

Om den tjänsteman, som ett ansvarsbeslut riktas mot, av samma anledning åtalas för straffbart tjänstefel, finns det på vissa villkor möjlighet att få statens civilrättsliga krav mot honom avgjort i brottmålsprocessen. Möjligheten att välja civil rättegång står under alla omständigheter öppen för staten.

I ett mål som gäller krav å ett ansvarsbelopp enligt beslut av Riksrevisionen har det ingen processuell betydelse om kravet riktas mot den tjänsteman, som har utanordnat beloppet, eller mot den person, som har mottagit det.

Villkoret för att en tjänsteman skall kunna göras ekonomiskt ansvarig för förlust, som han förorsakat staten genom en felaktig utanordning, är att han handlat oaktsamt. De allmänna reglerna om skadeståndsskyldighet för fel och försummelser i tjänsten gälla med andra ord också vid utövandet av utanordningsmyndighet.

Det har genom praxis fastslagits, att Riksrevisionen efter ansökan kan på billighetsgrunder nedsätta eller frånträda en anmärkning.

BILAGA 4

Redogöraransvaret i vissa andra stater

Belgien. »La cour des comptes» har bl. a. till uppgift att döma över de olika statsförvaltningarnas och redogörarnas räkenskaper. Vissa redogörare, »les comptables de l'engagement des dépenses», vilka kontrollera att anslag finnas för utgifter av vissa slag, kunna av »la cour des comptes» dömas till böter, om de låtit anslagen överskridas, såvida detta överskridande icke legaliserats genom konseljbeslut, om de icke inom föreskriven tid lämnat redogörelse för utanordningarna eller om de ådagalagt vårdslöshet i sin tjänsteutövning. Straffbara äro endast sådana anslagsöverskridanden som icke skulle ha godkänts i konselj. I annat fall har ju staten icke lidit någon materiell skada. I händelse av brist i anförtrodda medel eller av regelstridig betalning, för vilken »le comptable» är ansvarig, dömes denne att till statskassan erlägga förlustbeloppet. »Les comptables publics», som handha viss uppbörd, äro också ansvariga inför »la cour des comptes». De kunna beviljas ansvarsfrihet för icke inkasserade poster endast om de kunna bevisa att den uteblivna uppbörden ej beror på deras försummelse. För stöld eller annan medelsförlust äro de fria från ansvar om bristen inträffat till följd av force majeure och om föreskrivna försiktighetsmått iakttagits. »La cour» är ensam behörig att bestämma storleken av den förlust som statskassan lidit och fastställa den av »le comptable» ådragna graden av ansvarighet samt ålägga honom att ersätta denna förlust, helt eller delvis. En tredje typ av redogörare, »les ordonnateurs délégués», kontrolleras i sin tjänsteutövning av »la cour», som kan utmäta skadestånd därest utanordning inneburit överträdelse av författning och förorsakat staten skada; dock är vederbörande »ordonnateur» fri från ansvar, om han till sitt försvar kan åberopa skriftlig order från den minister som han är underställd. Har den felaktiga åtgärden icke förorsakat skada, ehuru den inneburit överträdelse av författningsbestämmelse, ådömes vederbörande böter. Domar avkunnade av »la cour des comptes» kunna i allmänhet icke överklagas. Andra statstjänstemän än de nu nämnda äro ansvariga för de skador som de förorsakat staten genom att överträda sina tjänsteplikter, vare sig detta skett av uppsåt, vårdslöshet eller oförstånd. Dylikt skadestånd bestämmes av vederbörande minister.

Frankrike. »Les ordonnateurs», vilka det åligger att inom ramen för anvisade medel bestämma utgifter och giva betalningsorder, kunna i administrativ ordning dömas till böter för felaktigt förfarande i tjänsten; påföljden beror icke endast på huruvida avvikelse skett från gällande bestämmelser angående statsutgifter, utan hänsyn tages även till övriga omständigheter i varje särskilt fall. »Les comptables», som äga att granska och verkställa betalningsorder, äro däremot skadeståndsskyldiga vid blotta faktum att de företagit åtgärd i strid mot gällande bestämmelser. »La Cour des Comptes», som granskar statsräkenskaperna, anmodar vederbörande »comptable» att rätta uppdagade fel; om denna anmodan icke

åtlydes, förklaras »le comptable» vara i skuld till staten för det ifrågavarande beloppet. Dock blir han fri från ansvar om han kan bevisa, att han icke kunnat handla annorlunda eller att fel ej kan läggas honom till last. Frågor av sistnämnda slag bedömas av finansministern, vars beslut häröver kunna överklagas hos »le Conseil d'État». För övrigt ha ersättningsskyldiga »comptables» och »ordonnateurs», vilka ådömts bötesstraff, möjlighet att få sin skuld efterskänkt genom ansökningar härom hos finansministern. Inom nådejurisdiktionen finns ingen besvärsmöjlighet. Sådana åtgärder av redogörare som innefatta brott (försnillning, förfalskning etc.) bedömas av allmän domstol.

Nederländerna. De tjänstemän, som handha utanordningar (en central redovisningsavdelning sköter viktigare utbetalningar) samt ansvara för inkomstredovisningen, ha samma ekonomiska ansvar som statstjänstemän i allmänhet. En särskild förvaltningsdomstol fastställer redogörares bristande redovisning och kan också utdöma böter då betalning verkställts utan tillräckligt stöd av handlingar. Därefter bedömer vederbörande minister ersättningsskyldigheten med beaktande av omständigheterna i varje särskilt fall. Redogörare är icke skyldig att täcka en balans, totalt eller partiellt, därest hans ekonomiska förvaltning varit noggrann och han företagit de nödvändiga försiktighetsmåtten vid vården av kassabehållning och värdehandlingar. Skada skall ersättas av tjänsteman i den mån den förorsakats av honom. För ersättningsskyldighet förutsättes vederbörandes skuld eller fel.

Storbritannien. »Accounting Officers» äro ansvariga för vederbörande departements medel. I sista hand avgör parlamentet huruvida »the Accounting Officer» skall befrias, helt eller delvis, från skyldighet att utgiva skadestånd för felaktighet vid medelsförvaltningen. Om han kan visa, att han icke handlat annorlunda än med stöd av bestämmelser, att han icke brustit i riktig tillämpning av sitt sunda förnuft och sin administrativa erfarenhet och att han i verkligt tveksamma eller allvarliga fall rådfrågat de tjänstemän som Finansdepartementet utsett för detta ändamål, anses han fri från ansvar. Samma är förhållandet om till stöd för utanordning kan åberopas skriftlig order från departementschefen. Även underordnade tjänstemän kunna förpliktas ersätta uppkommen skada; skadeståndsskyldighet åvilar tjänsteman som lämnat ett olagligt bemyndigande eller vars försummelse medfört förlust av allmänna medel. Finansdepartementet bestämmer i vilken utsträckning tjänsteman kan befrias från skadeståndsskyldighet i dylika fall.

Förbundsrepubliken Tyskland. Redogörare ha samma ansvar som andra statstjänstemän. Mot var och en som är anställd i förbundsrepublikens tjänst kan riktas skadeståndsanspråk, om han förorsakat skada genom vårdslöst åsidosättande av honom åliggande plikter. Skadeståndsskyldighet inträder principiellt redan vid ringa försummelse. Men om en tjänsteman i utövandet av en honom anförtrodd offentlig tjänst åsidosätter en tjänsteplikt, har han att utgiva skadestånd blott i den mån uppsåt eller grov vårdslöshet ligger honom till last. Skadeståndskrav fullföljes förvaltningsvägen om tjänstemannen icke medger ersättningsplikt. Yrkande mot mottagaren av det utbetalda beloppet prövas enligt allmän lag. Efter medgivande av förbundsministern kan man avstå från krav, om indrivning av fordran med hänsyn till omständigheterna skulle betyda en särskild hårdhet mot gäldenären.

BILAGA 5

Revisionsmyndigheternas svar på vissa förfrågningar

1. *I vilken utsträckning förekommer det att redogöraren åsamkas ekonomisk förlust genom redogöraransvaret?*

Försvarets civilförvaltning. Det är icke möjligt att avgöra i vilken utsträckning förlust förekommer. Emellertid har frågan remitterats till Föreningen Försvarets Kassachefer, som begärt vissa uppgifter från sina medlemmar. Av dessa uppgifter framgår, att kassachefernas utlägg varit relativt små i förhållande till verksamhetens omfattning. Det är tydligt, anser föreningen, att sakägarna i mycket stor utsträckning stått på kassachefernas sida och i förståelse för redogörarskapets svårigheter frivilligt medgivit återbetalning. Enligt såväl föreningens som försvarets civilförvaltnings mening skulle redogörarnas förluster sannolikt komma att öka i den mån sakägarna få kännedom om att de icke äro ovillkorligt skyldiga återbära beloppet (enligt utgången av vissa mål vid allmän domstol).

Arbetsmarknadsstyrelsen. Ekonomisk förlust på grund av redogöraransvaret har förekommit i relativt begränsad omfattning. I fråga om styrelsen har förlust uppkommit i ett enstaka fall till ett så ringa belopp att redogöraren icke utnyttjat sin möjlighet att söka sitt åter. Vid styrelsens lokalorgan har förlust för redogöraren uppkommit i något större omfattning. Vid tio länsarbetsnämnder har ingen förlust uppkommit och vid tolv någon förlust. Beträffande en del smärre belopp torde ej alltid ersättning från sakägaren ha begärts.

Medicinalstyrelsen. Det har icke kunnat fastställas i vilken utsträckning redogöraren åsamkas ekonomiska förluster genom sitt redogöraransvar. Förluster torde huvudsakligen uppstå då det gäller betalningsskyldighet för mindre belopp. I de fall då sådana icke frivilligt ersättas av sakägaren, torde redogöraren i allmänhet icke föra regresstalan mot denne och icke heller besvära Kungl. Maj:t med anhållan om befrielse från betalningsskyldighet. Det har även hänt att redogörare av principiella skäl icke anlitat nådevägen.

Generalpoststyrelsen. Styrelsen har anledning antaga, att inbetalningarna i flertalet fall verkställts av vederbörande sakägare. I de antagligen få fall, då betalning verkställts av redogörare, har det säkerligen varit fråga om mindre belopp.

Telestyrelsen. Återbetalning torde i de ojämförligt flesta fallen göras av den som utfått för stort belopp.

Järnvägsstyrelsen. Redogörarna vid statens järnvägar åsamkas sällan ekonomisk förlust genom redogöraransvaret. Redogöraren hålles i regel skadeslös genom godvillig ersättning av sakägaren eller genom att styrelsen befriar från ersättningsskyldighet.

Vattenfallsstyrelsen. Om en befattningshavare mottagit felaktigt beräknat lönebelopp brukar rättelse ske vare sig åtgärden är till ekonomisk fördel eller nackdel för den berörde; detta i överensstämmelse med rådande uppfattning inom statens vattenfallsverk. Emellertid spåras numera hos befattningshavarna en tydlig tendens till krav på rätt att behålla ett för högt utbekommet belopp, sedan ett domstolsutslag för några år sedan blev allmänt känt. I fråga om anmärkningar m. m. som riktats mot utbetalningar till annan juridisk eller fysisk person än verkets befattningshavare har det varit möjligt att efteråt med betalningsmottagaren överenskomma om sådan justering att redogöraren kunnat hållas skadeslös. Enligt styrelsens uppfattning har det endast i enstaka fall förekommit att redogöraren åsamkats förlust genom redogöraransvaret.

Generaltullstyrelsen. Förluster för redogörare torde ha uppstått i endast ett ringa antal fall, varvid jämväl beloppen varit obetydliga. Stundom — oftast i samband med förtullning av passagerargods — inträffar det, att tjänstemännen självmant ersätta uppkomna brister.

Riksräkenskapsverket har till besvarande av denna fråga åberopat en redogörelse för inbetalningar på grund av andra anmärkningar än rörande skatt av följande innehåll (sammandrag).

Budgetår	Inbetalningar av sakägare	Inbetalningar av redogörare	oklart av vem
46/47	104.370	1.430	1.558
49/50	446.056	2.917	6.046
52/53	260.762	2.040	9.704
Summa kronor	811.188	6.387	17.308

Domänstyrelsen. Belopp, som för mycket uppburits av tjänsteman, ersättes vanligen av denne. Möjligheten för redogörare att i andra fall få ersättning av sakägaren är i allmänhet ringa; i vissa fall föreligger icke heller någon fordran mot den, till vilken betalning utgått. I någon större omfattning torde det emellertid icke förekomma, att redogörare åsamkas förlust genom redogöraransvaret.

Lantbruksstyrelsen. Redogörarna hos lantbruksnämnderna synas endast i ringa utsträckning ha åsamkats förlust genom redogöraransvaret. Undersökning beträffande förluster för tiden fr. o. m. den 1 juli 1952 utvisar dylik förlust av omkring 400 kronor, avseende inbetalning på grund av medgivet underhandskrav i ärende angående dubbelbetalning. Icke något fall har förekommit, där redogöraren gjort regressrätten gentemot sakägaren gällande vid allmän domstol.

2. *Vilken betydelse kan redogöraransvaret anses ha för ernående av noggrannhet från redogörarens sida?*

Försvarets civilförvaltning. Redogöraransvaret torde sakna betydelse för noggrannhet hos försvarets kassachefer. Om övriga redogörare vid försvaret (över 1 000 st) är det svårt att med någon säkerhet yttra sig. Föreningen Försvarets Kassachefer har i anslutning till denna fråga uttalat ett önskemål om ändring i ansvaret i de fall, då påtagligt slarv icke föreligger.

Arbetsmarknadsstyrelsen. Det är icke möjligt för redogöraren att i detalj känna varje utbetalningsärende. Till övervägande del grundar redogöraren sitt anord-

ningsbeslut på attester från andra tjänstemän. Betydelsen av redogörarens primära betalningsansvar torde med avseende på ernåendet av noggrannhet från redogörarens sida främst ligga i omsorgen från denne att försäkra sig om att de olika granskningsmomenten, som föregår ett anordningsbeslut, fungerar utan att »luckor» i arbetsrutinen förekommer. Härvid får dock icke bortses från att redogöraren i åtskilliga utbetalningsärenden icke blott är den för en utbetalning ytterst ansvarige utan också själv ingriper i en mera detaljmässig prövning. Den noggrannhet, som härvidlag städse iakttages, torde vara för handen även om redogöraren icke har det primära betalningsansvaret. Styrelsen har inhämtat länsarbetsnämndernas uppfattning i förevarande fråga. Sju nämnder ha ansett att redogöraransvaret icke har någon betydelse och tre nämnder att det har stor betydelse. Övriga ha medgivit att det har någon betydelse, vilken emellertid icke bör överskattas. Ett allmänt intryck av nämndernas svar är att redogöraransvaret borde ersättas av något annat. Möjligheter till andra ingripanden föresvävar en nämnd, en annan vill att ansvaret skall tillämpas endast i samband med försummelse eller tjänstefel. Tanken i det nuvarande systemet synes vara att om en person råkat göra en felaktig utbetalning så bör främst han själv söka åstadkomma rättelse, även om felet skulle vara högst förklarligt. De flesta som erhållit högre ersättning än som rätteligen bort tillkomma dem önska icke, att en enskild person skall bli lidande, men om det blott vore fråga om en eftergift från det allmänna skulle säkert intresset att reglera skulden bli betydligt mattare.

Medicinalstyrelsen. Att redogöraransvaret har en viss betydelse för ernående av önskvärd noggrannhet från redogörarens sida torde icke kunna uteslutas. Man kan icke heller bortse från möjligheten att redogöraren med större kraft hävdar en mot överordnad myndighet avvikande mening i ett förvaltningsärende, när betalningsansvar för ett beslut kan utkrävas av honom. Å andra sidan kan en viss fara vara förknippad med betalningsansvar. Det kan tänkas att en arbetstyngd redogörare lägger den huvudsakliga vikten vid arbetsuppgifter med de största riskerna för felaktigheter, som kunna medföra betalningsansvar, och därigenom får mindre tid att ägna åt uppgifter, där han bättre skulle kunna tjäna statsverkets intressen. Det skulle t. ex. vara mindre lyckligt om sjukhusintendenten på grund av sitt redogöraransvar komme att ägna alltför mycken tid åt kontrollen av avlöningarna till men för förvaltningen i övrigt, där hans krafter bäst behövs för ernående av en rationell och ekonomisk sjukhusdrift. Detta är dock ett missförhållande, som torde kunna elimineras genom att redogöraransvaret för olika ärenden lägges på den person som har det direkta ansvaret för handläggningen.

Generalpoststyrelsen. Redogöraransvaret torde ha viss betydelse för åstadkommande av noggrannhet, men denna betydelse bör icke överdrivas. Därest det kan anses möjligt att på annat sätt fylla rimliga anspråk i nu angivna hänseende, synes allt tala för att redogöraransvaret i dess nuvarande form, som enligt styrelsens uppfattning måste anses som något föråldrat och som också ej sällan leder till för nutida rättsuppfattning stötande resultat, helt avskaffas. Vad som i nu omhandlade hänseende skulle komma i stället för det nuvarande redogöraransvaret och som enligt styrelsens mening borde vara tillfyllest synes icke påkalla några nya bestämmelser utan torde kunna anses innefattat i de möjligheter styrelsen redan nu har till ingripande. Beträffande en redogörare, som på ett mera påfallande sätt brister i omsorg och noggrannhet, har styrelsen nämligen på grund av sin disciplinära bestraffningsrätt stora möjligheter att åstadkomma erforderlig rättelse. Risken för att bli utsatt för ett dylikt förfarande torde utgöra ett minst

lika starkt incitament till omsorg och noggrannhet som risken för betalningsskyldighet. Om redogöraransvaret i dess nuvarande form avskaffas, kan detta ingalunda anses medföra att ekonomiskt ansvar för en redogörare aldrig skulle kunna ifrågakomma. Allt dylikt ansvar skulle emellertid bedömas enligt allmänna skadeståndsregler och alltså som grundläggande förutsättning kräva ett vållande. Självfallet är, att en ändring av nu angivet slag förutsätter att alla möjligheter till direkt krav mot sakägaren hållas öppna.

Telestyrelsen. Rent allmänt torde kunna sägas, att redogöraransvaret skärper redogörarens noggrannhet med avseende på utbetalningarnas riktighet och medför att redogöraren försöker att, i den mån övriga göromål det medgiva, effektivt övervaka den underlydande kassapersonalens arbete. Det må emellertid framhållas, att redogörarna inom televerket endast ha begränsade möjligheter att utöva sådan kontroll och övervakning, därför att de i egenskap av föreståndare för lokala förvaltningar — ofta av betydande storlek — vid sidan av redogörarskapet ha att fullgöra en mångfald andra omfattande och krävande arbetsuppgifter, företrädesvis av administrativ, teknisk och trafikal art. Det kan därför icke stå i deras makt att personligen i detalj granska t. ex. avlöningsuträkningar eller ens att helt behärska alla de skiftande bestämmelser, enligt vilka utbetalningar av skilda slag skola ske.

Järnvägsstyrelsen. Det särskilda redogöraransvaret torde ej medföra väsentligt större noggrannhet i räkenskapsarbetet än vad berörd personals allmänna tjänstemannaansvar betingar. Redogöraransvaret vilar i regel på tjänstemän i relativt hög lönegrad, som endast i undantagsfall ha tid att tränga in i alla de detaljer i avlöningsarbetet m. m. som de formellt äro ansvariga för; löneklassuppflyttningar, löneavdrag, traktamenten etc. bestämmas i praktiken ofta nog av tjänstemän, som ej tyngas av något direkt redogöraransvar men som ändå känna sig moraliskt ansvariga för att beräkningarna äro riktiga.

Vattenfallsstyrelsen. Det torde vara uppenbart att redogöraransvaret tvingar till skärpt noggrannhet men även till en måhända överdriven försiktighet då fråga är om reglementstolkning. Inom här ifrågavarande område är i de flesta fall slutprodukten i en rutin resultatet av ett flertal tjänstemäns arbete, varför med hänsyn till den massproduktion av in- och utbetalningar, som äger rum i samband med nuvarande rutiner inom statsförvaltningen, den hittillsvarande innebörden av redogöraransvaret måste anses obillig. Det obilliga ligger däri, att en ensam tjänsteman kan ställas som ekonomiskt ansvarig för en åtgärd inne i rutinen, som han arbetstekniskt icke haft möjlighet att kontrollera eller påverka. Man kan ifrågasätta det berättigade i att redogörarna påläggas ett ansvar utöver det för övriga tjänstemän gällande.

Generaltullstyrelsen. Det subsidiära ansvaret enligt Ora har medfört en tillfredsställande noggrannhet. Några särskilda belägg för att det primära ansvaret skulle föranleda större noggrannhet än det subsidiära har styrelsen icke, men allmänt sett torde man väl få utgå ifrån att så är fallet. Båda slagen av ansvar kunna ha till följd, att redogöraren i tveksamma fall väljer en strängare bedömning av ett utbetalningsärende eller debiterar efter en högre tull- eller skattesats. Med de erfarenheter styrelsen har av förevarande spörsmål skulle styrelsen vilja ifrågasätta, huruvida icke det allmänna tjänstemannaansvaret kunde anses tillräckligt för förhindrande av oaktsamhet vid handläggningen av ifrågavarande ärenden.

Riksräkenskapsverket. Redogöraransvaret är sannolikt av viss betydelse. Det kan emellertid ifrågasättas om icke det allmänna tjänstemannaansvaret och redogörarnas egen ambition och ansvarskänsla i och för sig innebär tillräcklig garanti för iakttagande av tillbörlig omsorg och noggrannhet i deras tjänsteutövning.

Domänstyrelsen. Betydelsen av det primära betalningsansvaret är mycket stor. Det har visat sig att ett påpekande till en tjänsteman, att denne kan riskera att bli ersättningsskyldig, ofta resulterar i en skärpning av noggrannheten. Därjämte har redogöraransvaret betydelse för sakägarens villighet att återbetala för mycket bekommet belopp; det har visat sig att fordringar mot arbetare på grund av felaktigt beräknad lön blivit reglerade av arbetaren sedan redogöraren uppmärksammats på sitt betalningsansvar. Vidare har företag medgivit rabatter i efterhand sedan det visat sig att enskild tjänsteman vid domänverket skulle kunna bli ersättningsskyldig för försummad rabatt.

Lantbruksstyrelsen. Fastän redogörarna endast i ringa omfattning åsamkats ekonomisk förlust genom redogöraransvaret, torde de dock i allmänhet räkna med att risk för sådan förlust föreligger. Härpå tyder att lantbruksdirektörer och kamrerare i ganska stor utsträckning tecknat ansvarighetsförsäkringar. Det primära betalningsansvaret synes nästan uteslutande ha haft den betydelsen, att det helt allmänt sett påverkat redogörarnas noggrannhet i positiv riktning, så att de söka att motverka att felaktigheter uppkomma på grund av vållande. I vilken utsträckning ansvaret har denna effekt sammanhänger naturligtvis med den enskilde redogörarens inställning till de ekonomiska konsekvenserna av en felaktighet. Av större betydelse synes dock härvid vara vilken inställning han har till den prestigeförlust en erinran eller anmärkning kan tänkas medföra. I bägge hänseendena gäller det sagda med reservation för att redogöraren verkligen har en möjlighet att verkställa en ingående granskning. För en nämndledamot, som blott haft att taga ställning till ett ärende i princip men icke kunnat ingå i prövning av ärendets detaljer, torde sålunda dessa synpunkter vara av skäligen underordnad betydelse.

BILAGA 6

Svar på förfrågningar ang. ersättningsansvar för kommunala tjänstemän m. m.

1. *Hur kontrolleras, att utbetalningar skett i enlighet med stater och gällande bestämmelser samt att inkomster influtit enligt gällande bestämmelser och ingångna kontrakt?*

Stockholms stads revisionskontor. Genom en av vederbörande revisor gjord anmärkning vid den administrativa revisionen, som är stadens revisionsverksamhet i egentlig mening (i motsats till den kommunala revisionen, närmast motsvarande riksdagsrevisorernas arbete i den statliga förvaltningen), uppkommer ett anmärkningsärende, riktat mot den tjänsteman som är närmast ansvarig för räkenskaperna eller räkenskapshandlingen. Revisionskontoret framställer anmärkningar mot alla felaktigheter, under förutsättning att beloppet uppgår till lägst 10 kronor. Erinringar av principiell natur göras alltid, oberoende av beloppets storlek. Beloppet 10 kronor har fastställts av revisionskontoret att gälla t. v. för andra utgifter än löner, då kostnaden för att söka erhålla rättelse ansetts överskrida nämnda belopp. För mycket utgivna ävensom för litet utbetalade medel återkrävas hos respektive utanordnas till vederbörande, därest beloppet uppgår till mer än nämnda belopp; dock regleras alltid för litet utbetald avlöning.

Svenska Stadsförbundet. Det förekommer dels förhandskontroll, som också benämnes intern kontroll, och dels efterhandskontroll eller extern kontroll, vilken utövas av de enligt kommunallagens 63 § utsedda revisorerna. Till hjälp härvid kunna dessa anlita sakkunnigt organ, som ställts till deras förfogande antingen genom inrättande av ett stadens eget revisionskontor eller genom anlitande av utomstående revisions- eller annat fackorgan. För den del av den redovisningstekniska kontrollen som avser siffergranskningen kunna de förtroendevalda revisorerna också anlita särskilda siffergranskare. Den externa kontrollen kan indelas i följande moment: siffergranskning av den löpande bokföringen, kontroll av den löpande redovisningen i övrigt och av de interna kontrollanordningarna, bokslutsgranskning samt granskning av vederbörande styrelses förvaltning. Det är givet att med hänsyn till den för de flesta förtroendevalda revisorer disponibla tiden för revisionsuppdraget i fråga det ej kan anses åvila dem att i detalj utföra den redovisningstekniska granskningen utan att deras egentliga uppgift får anses i hög grad vara den förvaltningsmässiga delen av revisionen. Som regel brukar i instruktion för siffergranskare förutsättas, att siffergranskning skall ske av hela verifikationsmaterialet, vilket sedan inprickas mot den löpande bokföringen. Vidare förutsättes vanligen fullständig uträkningskontroll av alla verifikationer, men stickprovsgranskning brukar tillåtas under förutsättning av stadsrevisionens godkännande härav.

Svenska Landskommunernas Förbund. Kontrollen i fråga kan uppdelas i dels s. k. intern kontroll och dels revision. Den kommunala revisionens arbetssätt och

arbetsmetoder torde i stort sett inte skilja sig från vad som tillämpas vid revision inom icke kommunala förvaltningsområden. Beträffande frågan hur den kommunala revisionen arbetar för att klara den här avsedda kontrollen kan nämnas, att såväl utbetalningar som inbetalningar kontrolleras mot fullmäktiges och förvaltningsorganens protokoll och därtill hörande handlingar, t. ex. utgifts- och inkomststaten, samt mot anbud, kontrakt och avtal. På grund av kommunernas offentligrättsliga ställning måste utbetalningarna och inbetalningarna ofta kontrolleras genom jämförelser med vederbörande författningsbestämmelser. Detta är t. ex. särskilt nödvändigt, när kontroll skall göras att statsbidrag sökts och influtit med rätta belopp.

2. *Hur förfares för att vinna rättelse, då någon uppburit kommunala medel med för högt belopp eller då för kommunens räkning godtagits, att betalning influtit med för lågt belopp eller helt uteblivit?*

Stockholms stads revisionskontor. I syfte att omedelbart åstadkomma rättelse av uppdagad felaktighet framställes anmärkning under hand (muntligt) direkt till vederbörande tjänsteman. »Vinnes ej rättelse eller anses omedelbar framställning om rättelse icke böra ske, skall genom utfärdande av särskild anmärkningsakt frågan anhängiggöras hos vederbörande nämnd, som det åligger att skyndsammast möjligt företaga densamma till avgörande. Sker icke då rättelse och finner revisionskontoret sig efter inhämtande av nämndens förklaring böra vidhålla sin anmärkning, skall denna av kontoret anmälas hos de av stadsfullmäktige utsedda revisorerna.» (20 § revisionsstadgan.) Rättelse av för mycket eller för litet utbetalda löner regleras vid efter anmärkningens framställande kommande avlöningstillfälle. Har en tjänsteman, som avgått ur stadens tjänst, uppburit för mycket i avlöning, utfärdas räkning av den nämnd som handhar avlöningsuträkningen. Inbetalas icke beloppet, överlämnas ärendet till stadskansliets juridiska avdelning för vidare åtgärd, dock under förutsättning att kostnaden för fordringens indrivande icke beräknas bli högre än fordringsbeloppet.

Svenska Stadsförbundet. Beträffande fel vid betalningstillfället torde det i allmänhet vara svårt att bevisa, att betalningserläggare eller -mottagare erlagt eller mottagit felaktig kontant likvid. Om denne icke vidgår felaktigheten torde staden icke kunna av honom kräva rättelse. Det synes härvid i stor utsträckning förekomma, att redogöraren under sådana omständigheter själv tillskjuter felande belopp, och det synes också förekomma, att åtminstone stadskassörerna erhålla felräkningspengar med varierande belopp som kompensation härför. — För att vinna rättelse beträffande felaktigheter i betalningsunderlaget brukar i första hand betalningserläggare eller -mottagare underrättas om felaktigheten, exempelvis genom tilläggsdebitering, krav på återbetalning o. d. Vidgår icke denne sin skuld för denna fordran, behandlas den som andra stadens fordringar, d. v. s. staden får söka sin rätt i civilrättslig väg. Där icke staden ernått rättelse genom här berörda åtgärder, har staden möjlighet att själv täcka den uppkomna förlusten eller också söka få den felande tjänstemannen ekonomiskt ansvarig för förlusten. Slutligen må omnämnas, att städerna i allt större utsträckning garantiförsäkra framförallt kassapersonal men även annan förvaltningspersonal.

Svenska Landskommunernas Förbund. Både formella och vedertagna normer beträffande förfarandet för att vinna rättelse saknas. Det framstår därför som naturligt och självklart att det i första hand åligger den felande själv att vidtaga åtgärder för att vinna rättelse. Givetvis föreligger den begränsningen i den fe-

landes befogenheter, att hans åtgärder för att söka vinna rättelse inte få åsamka kommunen kostnader. I fråga om utbetalningar med för högt belopp torde det vanligaste vara att rättelse erhålles genom att den felande så snart förlusten upptäckes söker direkt kontakt med betalningsmottagaren. Beträffande inbetalningar får det betraktas som regelmässigt och vedertaget att vederbörande tjänsteman (förtroendeman) utan särskild anmodan påminner den betalningsskyldige om att inbetalning verkställts med för lågt belopp eller icke alls verkställts. Icke heller beträffande förfarandet att vinna rättelse, när felaktigheten anhängiggjorts hos fullmäktige, gälla några generella regler för kommunerna. Såsom kommunens beslutande organ tillkommer det fullmäktige att avgöra om rättelse skall söka vinnas och, därest så skall ske, vilket förfarande som skall tillämpas samt vem som skall verkställa de erforderliga åtgärderna. I enlighet härmed står det fullmäktige fritt att i samband med beslut om att inte söka vinna rättelse även besluta om att avskriva den på grund av försummelsen uppkomna fordran.

3. *I vilka fall och i vilken utsträckning brukar ekonomiskt ansvar göras gällande mot den, som för kommuns räkning verkställt eller låtit verkställa felaktig utbetalning eller som godtagit att betalning till kommun influtit med för lågt belopp eller helt uteblivit?*

Stockholms stads revisionskontor. Av vad tidigare anförts framgår, att revisionskontoret icke utrustats med den »domsrätt», som tillagts statliga revisionsmyndigheter, och förty icke kan ställa någon tjänsteman till ansvar för en påtalad oavsiktlig felaktighet, även om den kan komma att medföra ekonomisk förlust för staden. Såvitt känt är har heller icke förekommit, att en tjänsteman hos staden genom ingripande av revisionskontoret, de kommunala revisorerna eller vederbörande nämnd ålagts ersättningsskyldighet, då han icke gjort sig skyldig till något direkt tjänstefel. Såsom tjänstefel har i detta sammanhang endast betraktats förskingring av inlevererade eller anförtrodda medel, vilket brott givetvis beivras genom polisanmälan av den nämnd, hos vilken tjänstemannen är anställd.

Svenska Stadsförbundet. Det statliga redogöraransvaret har en viss motsvarighet på den kommunala sidan, nämligen det garantiansvar som åvilar bl. a. ledamöterna i kyrkoråd och skolråd jämlikt församlingsstyrelselagens 55 §. Detta ansvar får emellertid numera närmast betraktas som en relikt från en äldre ordning inom vissa grenar av kommunalförvaltningen och torde för övrigt vara statt på avskrivning. Den för nämnd- och styrelseledamöters ansvar gällande huvudregeln är annars den som återfinnes i 42 § kommunallagen, vilken paragraf enligt sin ordalydelse endast gäller ledamöter i kommunens styrelse men som formellt — på grund av stadgandet i 45 § första stycket samma lag — även har avseende å fakultativa enbart på kommunallagsgrund tillsatta nämnder. Av denna huvudregel, som i fråga om ansvar och skadeståndsskyldighet hänvisar till allmän lag, följer att kommunala förtroendemän i nämnder och styrelser — bortsett från de specialreglerade organ för vilka gäller särbestämmelser av den art vi tidigare angivit — icke har något strikt ansvar utan bli ersättningsskyldiga endast i den mån vållande kan läggas dem till last. — För de kommunala tjänstemännens vidkommande synes det tämligen klart att något ansvar liknande det statliga redogöraransvaret — möjligen bortsett från den rena kassaverksamheten varom mera nedan — ej åvilar dem. Någon rättslig grund för ett sådant långtgående ansvar, vare sig i form av någon författningsföreskrift därom eller genom att själva anställningsavtalet skulle innefatta ett åtagande av denna art, lär icke kunna påvisas. I stället är de kommunala tjänstemännens ansvarighet att bedöma helt enligt

allmänna skadeståndsrättsliga principer, varför man måste utgå ifrån att ett ekonomiskt ansvar endast kan komma i fråga om vederbörande varit vållande till det inträffade. — En särskild fråga är i vilken utsträckning kommunerna verkligen göra gällande det ansvar som sålunda rent principiellt åvilar tjänstemännen. Härvidlag vill det synas som om kommunerna i stor utsträckning icke skulle utkräva ansvar annat än i samband med en tjänstemans lagförande på grund av tjänstefel eller annan brottslig handling. I detta sammanhang bör även framhållas att det vid ett fel av exempelvis den arten att tredje man obehörigen gynnats överhuvudtaget icke blir fråga om att ställa tjänstemannen till ansvar förrän det konstaterats — eventuellt efter process — att tredje man icke är pliktig eller icke kan gälda vad han uppburit för mycket resp. underlåtit att utbetala eller med andra ord förrän det konstaterats att kommunen verkligen lidit skada. För övrigt bör noteras att det, vid de kontakter med tredje man som därvid äro erforderliga, i regel är kommunen eller något dess organ — alltså icke den tjänsteman som begått felet — som uppträder som motpart till tredje man. — Då ovan framhållits att kommunerna i stor utsträckning icke göra ansvar gällande, bör detta påstående kompletteras med att det givetvis förekommer en hel del fall då vederbörande tjänsteman efter att själv ha upptäckt en felaktighet eller blivit uppmärksamgjord därpå av eget initiativ gottgör kommunen den förlust den lidit. Detta förfarande, som ju indirekt är en konsekvens av det ansvar kommunerna kunna utkräva, får väl t. o. m. anses vara regeln när fråga är om förluster som uppstått i en kassarörelse. Med hänsyn till den praxis, som sålunda kan påvisas beträffande kassaverksamhet, kan för övrigt, som redan tidigare antytts, ifrågasättas om icke ansvaret för den som omhänderhar en kassa skulle vara detsamma som det statliga redogöraransvaret. Man torde dock icke kunna draga en sådan slutsats, ehuru det är ovedersägligt att ansvaret för en kassör är synnerligen strängt, varpå de understundom förekommande felräkningspengarna utgöra belägg. Den särställning i ansvarshänseende, som en kassaförvaltare intar i praktiken, torde icke bottna i någon principiell olikställighet i fråga om ansvarets art i förhållande till andra tjänstemän utan är närmast en följd dels av kassaverksamhetens speciella natur — vid uppkommen brist är presumtionen för vållande från kassaförvaltarens sida alltid stark — och dels av att kommunerna uppenbarligen ha den inställningen att det ansvar en kassaförvaltare står i förekommande fall verkligen skall utkrävas.

Svenska Landskommunernas Förbund. Allmängiltiga regler härom saknas. Frågan om sådant ansvar skall göras gällande är helt beroende av kommunalfullmäktiges beslut. Enligt förbundets mening är det ytterst sällan som en kommun anställer skadeståndstalan på grund av försummelse av här ifrågasatt slag. Då så sker, torde som regel skadeståndstalan verkställas i anslutning till allmänt åtal för utkrävande av straffrättsligt ansvar. Oftast inkluderar då kommunens talan även skadestånd för ekonomiska förluster, som föranletts av förskingringar. Föreligger inte förskingringsbrott, torde försummelsen, på vilken skadeståndstalan grundar sig, vara av synnerligen graverande art eller tidigare ha föregåtts av en eller flera likartade försummelser.

4. *Anses det innebära någon olägenhet, att ett ansvar motsvarande det statliga redogöraransvaret icke finnes för kommunens nämnder, styrelser och tjänstemän?*

Stockholms stads revisionskontor. Genom att staden hittills alltid riktat ersättningsanspråken mot den saken ytterst gäller och endast i ett fåtal fall icke kunnat

återfå vad som för mycket utgivits eller för litet inbetalts kan avsaknaden av ett redogöraransvar motsvarande det nuvarande statliga icke sägas ha inneburit någon direkt olägenhet.

Svenska Stadsförbundet. Enligt förbundets mening innebär det ej någon olägenhet för kommunerna att ett ansvar motsvarande det statliga redogöraransvaret icke förekommer annat än i undantagsfall.

Svenska Landskommunernas Förbund. Ovannämnda förhållande torde icke innebära någon olägenhet. Ett sådant ansvar i den kommunala förvaltningen skulle te sig orimligt, särskilt med hänsyn till det stora lekmannainslaget i det kommunala förvaltningsarbetet.

BILAGA 7

Svar på förfrågningar ang. ersättningsansvar hos vissa enskilda företag m. m.

Aktiebolaget Statens Skogsindustrier. Bolaget har icke åsamkats förluster genom för stora utbetalningar. De förluster som bolaget fått vidkännas genom för låga eller helt uteblivna betalningar kunna hänföras till vanliga affärsrisker, och ingen särskild funktionär göres ekonomiskt ansvarig annat än om rent brottsligt förfarande föreligger.

Bolaget har icke haft någon olägenhet av att ett redogöraransvar motsvarande det statliga icke finns för bolagets tjänstemän. Bolagets räkenskaper, såväl vad beträffar huvudkontoret i Stockholm som lokalförvaltningarna i landsorten, detaljgranskas av den revisionsbyrå där bolagets auktoriserade revisor är chef. Det finns skäl att antaga, att ett redogöraransvar skulle verka dämpande på vederbörande tjänstemäns initiativ och fördröja fattandet och verkställandet av beslut.

Aktiebolaget Svenska Handelsbanken. De önskade siffrorna å förluster till följd av felaktigheter från de hos banken anställdas sida kunna endast undantagsvis bokföringsmässigt fastställas och äro svåra att uppskatta. Klart är emellertid, att det endast rör sig om i förhållande till omsättningen ytterst obetydliga belopp. De speciella förluster, som benämnas kassadifferenser och vilkas karaktär närmare framgår av redogörelsen nedan, uppgå för åren 1947, 1950 och 1953 till resp. c:a 35.000, 40.000 och 13.000 kr.

Dessa siffror utgöra saldon av brister och överskott. Även de sistnämnda kunna ibland uppgå till betydande belopp. År 1953 uppkom sålunda ett nettoöverskott för hela landsortsrörelsen på 2.500 kr, vilket utgjorde saldot mellan 371 överskott på sammanlagt 106.000 kr och 460 brister på sammanlagt 103.500 kr.

I de fall då kund från banken uppburit för högt belopp eller inbetalat för litet, söker banken givetvis i första hand att erhålla rättelse hos kunden. I många fall kan banken med hänsyn till sin goodwill härvid icke utnyttja de juridiska möjligheterna att erhålla sin rätt. I de fall förluster därvid uppstå, täckas de av vinstmedel (via ett särskilt värderegleringskonto). Något som helst ansvarsyrkande gentemot vederbörande tjänsteman förekommer icke. Om en tjänsteman på grund av dåligt omdöme tillfogar banken upprepade förluster av detta slag, medför detta omplacering men icke ansvarsyrkande. Detta sistnämnda förekommer överhuvudtaget endast när brottsligt förfarande kan bevisas. I en verksamhet som bankrörelse med stor kassatjänst spela de nyssnämnda s. k. kassadifferenserna en stor roll. Icke heller här blir vederbörande kassör ansvarsskyldig, även om givetvis noggranna undersökningar företagas, om beloppet är stort. Förekomsten av kassadifferenskort utgör tillräckligt tryck på vederbörande kassör att undvika förluster.

Någon olägenhet av att ansvar motsvarande det statliga redogöraransvaret icke finns inom banken har aldrig konstaterats. Däremot anses det, att ett sådant skulle medföra såväl kostnader som nackdelar av annan art. Då löneförmånerna

för en kassör numera tariffmässigt icke överstiga en annan tjänstemans förmåner och felräkningspengar icke längre förekomma, skulle ett alltför starkt hävdande av kassaansvar medföra svårigheter att besätta kassörsposterna. Ur bankens synpunkt skulle större ansvar för kassaredovisningen förmodligen medföra större försiktighet från kassörens sida med försämrad service och mindre effektivt utnyttjad arbetstid som följd. Överhuvudtaget har det inom banken visat sig, att alltför långt gående kontrollåtgärder medföra kostnader väsentligt överstigande de förluster, som banken åsamkas genom mindre detaljerad kontroll. Mot brottsliga manipulationer från personalens sida har banken ett extra skydd genom försäkring med självrisk intill 25.000 kr per fall och maximering av totala förlustbeloppet per år till 100.000 kr.

Kooperativa Förbundet har icke funnit det innebära någon olägenhet, att ett ansvar motsvarande det statliga redogöraransvaret icke finns för förbundets tjänstemän.

Scandinavian Airlines System. För varje medelsförvaltare har klargjorts, att denne är personligen ansvarig för såväl kassamedlen som redovisningen av de transaktioner som äga rum i kassan. Om utbetalningar verkställts med för höga belopp eller inbetalningar influtit med för låga belopp eller ej alls, söker emellertid företaget primärt alltid att vinna rättelse genom att taga kontakt med den motpart (företaget utomstående enskild eller juridisk person eller eventuellt beträffande t. ex. löner, reseersättningar o. dyl. anställda i företaget), som felaktigt erhållit respektive inbetalt för lågt belopp. Om erkännande ej erhålles från motparten och ej heller förhållandet kan anses fullt klarlagt genom existerande dokumentation, verkställer företaget alltid speciell undersökning i avsikt att utröna huruvida förhållandet beror på att medelsförvaltaren förfarit bedrägligt. Om trots företagets undersökning full klarhet ej vunnits, har utredningen hänskjutits till polismyndighet. I de fall rättelse ej vunnits som ett resultat av kontakten med den motpart som felaktigt erhållit för högt belopp resp. inbetalt för lågt belopp och bedrägligt förfarande ej förelegat, har det hittills varit fråga om smärre belopp. I dessa fall har ekonomiskt ansvar ej gjorts gällande gentemot medelsförvaltaren, såvida ej vårdslöshet från dennes sida bedömts föreligga. Däremot har det alltid från fall till fall bedömts huruvida tjänsteförsummelsen varit av sådan art att befattningshavaren kunnat få fortsätta i samma tjänst eller måst tilldelas arbetsuppgifter som ej omfattat medelsförvaltning. Det bör i detta sammanhang även nämnas att samtliga företagets kassörer i Sverige ha s. k. felräkningspenningar uppgående till 250 kr per år. I den mån en kassörs kassaunderskott, vilka samtliga skola bokföras och rapporteras enligt fastställd rutin, under ett år underskrider nämnda belopp, vidtagas som regel inga åtgärder. Sistnämnda principer ha föranletts av det förhållandet, att genom att företagets kassor i stor utsträckning handha utländska valutor, smärre differenser lätt kunna uppkomma genom felväxlingar o. dyl. Avslutningsvis bör även nämnas att företaget tecknat en s. k. garantiförsäkring omfattande samtlig personal handhavande medelsförvaltning. Nämnda försäkring gäller även i händelse av utav oförklarlig anledning uppkommen kassabrist. Då, såsom ovan framgått, den ekonomiska förlusten för företaget varit mycket obetydlig, kan av hittills vunna erfarenheter någon olägenhet icke anses föreligga av att ett ansvar motsvarande det statliga redogöraransvaret icke finns.

KUNGL. BIBL.
- 9 MRS 1960
STOCKHOLM

KUNGL. BIBL.
- 9 MRS 1960
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1960

Systematisk förteckning

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

Justitiedepartementet

Förslag till namnlag. [5]

Utrikesdepartementet

Försvarsdepartementet

Socialdepartementet

Kommunikationsdepartementet

Finansdepartementet

Fastighetsbeskattningen. [4]
Studiekostnader vid beskattningen. [6]
Redogöraransvaret och anmärkningsprocessen. [7]

Ecklesiastikdepartementet

Jordbruksdepartementet

Högre utbildning, forskning och försök på lantbrukets område. [2]
Grusexploateringen i Sverige. [3]

Handelsdepartementet

Inrikesdepartementet

Folktandvården. [1]

Civildepartementet

Emil Kihlströms Tryckeri AB Stockholm 1960