

Nr 307.

Av herr **Reuterskiöld**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till civilt avlöningsreglemente m. m.

I proposition nr 263 har Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen bland annat att i annan än grundlagsenlig ordning söka sätta regeringsformen ur kraft beträffande *ämbets- och tjänstemäns förflyttning utan ansökan*. Det föreslagna stadgandet återfinnes i förslaget till avlöningsreglemente § 3 mom. 2 och 3. Motivering till förslaget har lämnats av riksräkenskapsverket, som icke veterligen äger de härför nödiga förutsättningarna, men vars yttrande departementschefen funnit välgrundat och dessutom för egen del i viss mån fullständigt, utan att detsamma därigenom blivit riktigare. Uttryckligen förklarar departementschefen, att för en grundlagsändring i detta sammanhang »tillräckliga skäl — — — icke föreligga», och samtidigt erkänner han, att de nu gällande liksom de föreslagna utvidgade bestämmelserna i avlöningsreglementena tydligen »icke låta sig väl förena med grundlagsföreskriftens ordalydelse» (sid. 118)!

Om utvecklingen av de successivt ändrade »mer eller mindre advokatoriska bortförklaringar» av motsättningen mellan § 36 i regeringsformen och förflyttningsstadganden i avlöningsreglementena, vilken efter hand uppstått och alltmera skärpts, har juris professorn Malmgren till Lunds akademiska konsistorium avgivit en redogörelse, som återfinnes i handlingarna (sid. 113) och till vilken jag i väsentliga delar ansluter mig. Till belysning bör emellertid även följande anföras.

Ett avlöningsreglemente avser icke och kan heller icke avse — ett lika enkelt som ofrånkomligt faktum, vilket dock både riksräkenskapsverket och departementschefen uppenbarligen förbisett — att reglera Kungl. Maj:ts maktbefogenheter, utan allenast de befattningshavares löningsrättigheter och därmed sammanhängande skyldigheter, för vilka reglementet skall gälla. Härav följer med nödvändighet dels att ett avlöningsreglemente varken kan öka eller minska Kungl. Maj:ts konstitutionella maktbefogenheter, dels att den förflyttningskyldighet, som reglementet möjligen stadgar, icke kan bli ovillkorlig, utan städse måste anses *bunden vid villkoret att Kungl. Maj:t lagligen kan påfordra dess fullgörande*; är detta icke fallet, blir villkoret omöjligt och därmed likaledes skyldigheten själv. Om åter Kungl. Maj:t, med åsidosättande av sin grundlagsstadgade skyldighet, de facto skulle taga fullgörandet i anspråk, *innebure detta icke ett rättsligt krav, utan ett blott faktiskt maktbud*; måhända är det mindre av insikten härom än i den oreflekterade känslan härav som Kungl. Maj:t hittills endast i några få undantagsfall tillrättis att begagna dylika maktbud. Och när vederbörande

befattningshavare i dessa fall gått till domstol, hava domstolarna, såsom de pläga göra när det gäller Kungl. Maj:t, sökt kringgå frågan om Kungl. Maj:ts rätt och betraktat frågan såsom en fråga allenast om avlöningsförmåner, under det att organet för den konstitutionella kontrollen, d. v. s. konstitutionsutskottet, icke ansett sig böra ingripa så länge rättegången varit oavgjord och därefter — då granskningsåret gått till ända — självt saknat befo-genhet att återupptaga saken. Detta konstitutionella svaghetstillstånd, som ensamt kan förklara det olagliga förhållandets fortvaro, bör emellertid upphöra, och det vore orimligt att låta detsamma bestå också när nu en väsentlig och avgörande utvidgning av olagligheten föreslås. Klart är att, om man verkligen vill råda bot på missförhållandena, det första steget icke kan vara att utvidga dessa och därefter göra en grundlagsändring, utan att *först* vidtaga denna ändring på sätt *ur konstitutionell synpunkt* må anses lämpligt och *därefter* utforma avlöningsreglementets § 3 mom. 2 och 3, som till dess bör helt utgå.

Riksräkenskapsverkets argumentering för åsidosättande av regeringsformens förbud i § 36 innebär först att så redan har skett såväl i gällande reglementen och i tidigare förslag som genom villkoren i vissa äldre löne-regleringar (sid. 114). Argumentet är uppenbarligen värdelöst enligt den gamla domarregeln nr 15, att »ingen kan hjälpa sin sak därmed att han säger många vara som så göra som han gjort hafver, efter det finnes vara emot lagen det som han gjort hafver». Olagligheten har här alltid varit påtalad, men härtill kommer, att i det framlagda förslaget förflyttnings-skyldigheten är avsedd att regleras *principiellt* och enhetligt — även för domare — något som gör grundlagsstridigheten än mera flagrant.

Till riksräkenskapsverkets nämnda argumentering har departementschefen (sid. 118) lagt en hänvisning till gällande och tidigare föreskrifter om obligatorisk avgång vid nådd pensionsålder och invaliditet m. m., vilka han anser lika svårförenliga med RF § 36. Detta beror emellertid av ett förbi-seende, i det att grundlagens förbud riktats *allenast mot godtyckligt och diskretionärt* entledigande och förflyttande, men icke mot entledigande vid en före anställningen fixerad tidpunkt eller i anledning av eljest objektivt bestämbara i förväg angivna fakta: obligatorisk pensionering innebär rätts-ligen intet annat än fritagande från tjänstgöring med därefter minskad lön på grund av en rättspresumtion om inträdd oförmåga att tjänstgöra — ett fall som icke på något sätt beröres av RF § 36.

Riksräkenskapsverkets andra argument (sid. 115) bygger på det felaktiga antagandet, att grundlagsstadgandet om »tjänstemän» även måste numera omfatta tidigare s. k. betjante, befattningshavare i biträdesgrad och kom-munikationsverkens personal. Först och främst är klart, att grundlagens uttryck icke får tolkas efter den mer eller mindre felaktiga utvidgning detta uttryck fått genom andra författningar, och därjämte måste erinras att grundlagens uttryck icke är »tjänstemän», utan »domare» samt »andra äm-

bets- och tjänstemän», d. v. s. sådana befattningshavare, som intaga den ställning som tillkommer domare och ämbetsmän. Felaktigt vore även att, såsom också riksräkenskapsverket från sina visserligen oriktiga utgångspunkter betonat, härvid skilja mellan »fullmaktstjänster» och »andra tjänster», enär det icke är det yttre förhållandet att viss befattning faktiskt tillsättes genom fullmakt eller genom konstitutorial eller förordnande, som blir avgörande (jfr RF § 28), utan de olika befattningarnas egen karaktär, oavsett om denna föranlett fullmakts utfärdande eller icke. Den karaktär, som utmärker vad grundlagen kallat »domarämbeten» samt »andra ämbeten och tjänster», framträder däri, att *befattningshavaren självständigt utövar statlig makt i förhållande till allmänheten under eget ansvar*; det var detta förhållande som vid regeringsformens tillkomst föranledde stadgandet i § 36 i syfte att *säkerställa en av regeringsmaktens direktiv in casu oberoende och objektivt handlande förvaltning*, men icke i syfte att skydda dylika befattningshavare för deras egen skull eller i deras enskilda intresse. Därmed förlorar verkets andra argument all betydelse.

Riksräkenskapsverket har emellertid också självt varit inne på frågan om »de risker med hänsyn till statsförvaltningens självständighet o. dyl., som ansetts följa av en förflyttningsskyldighet» av nu föreslaget omfång (sid. 116), och menar »farhågorna i sådan riktning vara i hög grad överdrivna». Verket menar att erfarenheten inte bestyrkt befogenheten av sådana farhågor — verkets uppfattning av RF § 35 och dess tolkning kan ur kuriositetssynpunkt äga visst intresse, men saknar för föreliggande spörsmål all betydelse. Snarare kan man säga att den *erfarenhet som hittills vunnits alldeles icke visar hän på tillvaron av något som helst behov av förflyttningsskyldighet*, utan tvärtom understryker det *allenast teoretiska intresset därav* för dem, som vilja hävda regeringsmaktens absoluta överhöghet. Därjämte måste ihågkommas, att läget blir väsentligt förändrat, om såsom i propositionen skett för första gången generellt och absolut göres gällande, att RF § 36 ej längre skall beaktas.

Lika felaktigt är riksräkenskapsverkets tredje argument (sid. 116), att det ur statsförvaltningens *egen* synpunkt skulle vara »i högsta grad angeläget» att kunna avskilja »olämpliga» befattningshavare från tjänst, där de kunna göra direkt skada: är det sistnämnda fallet, finnes strafflagen; och undantagsolägenheten av en »olämplig» befattningshavare — vilket alltid innesluter ett subjektivt omdöme — uppväges mer än nog av den regelmässiga nyttan och fördelen av bevarad objektiv självständighet.

Riksräkenskapsverket anför vidare som ett fjärde argument (sid. 116), att RF § 36 måste »i realiteten anses hava förlorat tillämpning såsom ett stadgande, som i viss detalj reglerar statstjänstemännens anställningsförhållanden». Något sådant syfte har stadgandet, som är av rent principiell innebörd och icke något detaljstadgande, aldrig haft och alltså heller icke kunnat förlora i tillämpningen. Ej heller avser det, såsom nyss antydde, alla dem

som numera kallas tjänstemän: grundlagens och förvaltningsrättens ämbets- och tjänstemannabegrepp *är icke* detsamma som avlöningsreglementenas och *kan icke* av dessa reglementen upphävas, även om riksräkenskapsverket förlorat insikten härom. Lika felaktigt är verkets jämförelse med RF §§ 4 och 16, vilka ingalunda förlorat sin ursprungliga karaktär, även om riksräkenskapsverket skulle leva i den tron, att t. ex. ordet »allena» i § 4 avser ett personligt regemente — som bekant avser det endast att utesluta omröstning i statsrådet.

I detta sammanhang bör ock upptagas riksräkenskapsverkets femte argument (sid. 115) angående regeringsformens anda. Verket synes på fullt allvar förmena, dels att »de uppfattningar, som må hava varit rådande vid regeringsformens tillkomst för nära 130 år sedan» icke låta sig »på nutidens förhållanden omplantera», dels att avlöningssystemens kapitala omläggning sedan dess skulle anses vara av den art, att, om den funnits för 130 år sedan, § 36 fått en helt annan avfattning. Påståendena visa blott, att verket icke har någon aning om vad det talar om: grundlagens »anda» är inte alls identisk med »uppfattningarna för 130 år sedan», utan måste tvärtom, genom grundlagens elasticitet, utläsas ur det *nutida* sammanhanget mellan dess olika stadganden, och det är icke, lika litet som det för 130 år sedan var, lönesystemets beskaffenhet, som utgör grundvalen för § 36. Vad verket vidare anfört om tillsättandet av vissa befattningar numera genom förordnande såsom stridande mot grundlagens »ursprungliga» anda, är heller icke riktigt, men har å andra sidan ingen betydelse.

Av riksräkenskapsverkets och departementschefens argumentering kvarstår härefter platt intet utom det från tidigare misslyckade försök förstärkta intrycket, att teoretiserande bortförklaringar av viss gällande rätt uppenbarligen icke alls lämpa sig för verken och departementen. Det vore vida riktigtare och mera rakt på sak, om vederbörande i stället sagt ungefär så: nu gällande § 36 RF är visserligen ett hinder, men då *vi vilja* ha den nu föreslagna regleringen och *inte vilja* avvakta en grundlagsändring, så föregripa vi denna och låtsas som om den vore genomförd. Riksdagen borde därtill endast hava haft ett svar: nej.

Tacknämligt är emellertid, att varken riksräkenskapsverket eller departementschefen försökt göra gällande de förlegade och innehållstomma *fiktionerna om samtycke* till och underkastelse under avlöningsreglementet av vederbörande befattningshavare själva. Måhända har professor Malmgrens skarpa och träffande kritik därav (sid. 114) verkat i förväg avvisande. Måhända har man också äntligen insett, att RF § 36 *icke är ett dispositivt utan ett tvingande lagbud*, som alltså *icke kan* bli föremål för något dylikt förfogande av dem, för vilka det gäller, och att befattningshavare dessutom så mycket mindre skulle kunna avgiva dylika tysta förklaringar, som de *icke tillsättas genom avtal utan genom ensidiga höghetsakter* av Kungl. Maj:t eller vederbörande myndighet och därför heller icke kunna överenskomma

om några som helst anställningsvillkor eller avstå på förhand från några som helst rättigheter genom ett pactum turpe. Det är alltid en vinning att numera klarhet föreligger åtminstone i dessa stycken och att lagen åtminstone här tolkas riktigt.

Till sist må endast framhållas att, med den bestämning av begreppet »ämbeten och tjänster», som ovan givits i samband med RF § 36, sådan den verkligen lyder och ännu gäller, det är självklart att utanför denna paragraf ligga dels alla biträdesbefattningar i vidsträcktaste mening inom de affärsdrivande verken, då av dessas innehavare icke utövas statlig makt, dels ock alla sådana biträdesbefattningar, vilka motsvara det administrativa begreppet betjante, dels alla befattningar, varmed icke är förenad självständig utövning av statlig makt under eget rättsligt ansvar gentemot allmänheten. Hur detta förhållande skall i författningstext uttryckas, när fråga blir om förflyttningsskyldighet, är ett spörsmål, som knappast kan tillfredsställande lösas annat än i samband med en översyn av RF § 36, som numera är av trängande behov påkallad och som bort bero av Kungl. Maj:ts initiativ.

Vad i övrigt beträffar det framlagda förslaget till avlöningsreglemente, ligger dess väsentliga brist i det som departementschefen tydligen anser som dess stora förtjänst, nämligen i den *likriktning* av avlöningsförhållandena som därigenom skulle komma till stånd, och i den *formella enhetlighet*, som *på bekostnad av reala skiljaktigheter* därmed skulle åvägabringas. Felaktigheten beror väsentligen av den omgestaltning av vår förvaltningsorganisation på grundval av de för denna — i dess egentliga omfattning — alldeles främmande förhållanden som *kommunikationsverken* ha att uppvisa och röra sig med, men *som icke med verklig fördel kunna eller böra överföras på den egentliga maktförvaltningen*. Det torde emellertid icke vara möjligt att nu hejda denna utveckling mot fördärvet och till sönderbrytande av vår gällande, i sig utmärkta förvaltningsordning, förrän linan löpts ut — om det då finnes tid över att rätta till felen. Man får ock vara glad att ännu icke den s. k. behovsprincipen satts i högsätet, och det kan därför måhända vara lika gott att förslaget, som i grunden ej förtjänar annat än ett förkastande, likväl nu bringas i hamn: rent *tekniskt* är visserligen förslaget — liksom skattesystemet — ett litet underverk, vilket dock saknar mästarpregeln av enkla och klara linjer, avpassade efter verkligheten, som i stället tvärtom inpressas i den, nästan som självändamål, utvecklade och invecklade maskintekniken. I likhet med departementschefens förslag till s. k. budgetsreform är dessutom detta avlöningsförslag, bortsett från beloppshöjningar, *väsentligen av rent formell natur* — det mest anmärkningsvärda är att dylika blott formalistiska reformer kunna gå under den skyddande förklädnaden av s. k. »praktiska» reformer, oaktat de praktiskt taget äro obehövliga och icke kunna få andra än i alla avseenden principiellt betänkliga följder.

Med hänsyn till vad nu anförts och då i varje fall något praktiskt behov av omedelbart godtagande av några som helst förflyttningsregler icke kan påvisas, hemställes,

att riksdagen ville ur det föreslagna avlöningsreglementet, därest det skulle godtagas, avföra mom. 2 och 3 av § 3.

Stockholm i april 1938.

C. A. Reuterskiöld.
