

Nr 311.

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

I det förslag till civilt lönereglemente, som Kungl. Maj:t i proposition nr 263 framlagt för riksdagen, har tjänstemans skyldighet att underkasta sig förflyttning dels enhetligt reglerats, dels utvidgats. Ifrågavarande stadganden föreslås i 3 § erhålla följande avfattning:

2 mom. Innehavare av domartjänst är pliktig att, om Kungl. Maj:t finner organisatoriska skäl sådant påkalla, låta förflytta sig till annan domarbefattning inom den lönegrad han tillhör.

3 mom. Annan tjänsteman än domare är pliktig att låta förflytta sig till annan stationeringsort eller annan befattning vid det verk han tillhör liksom ock, därest Kungl. Maj:t så prövar lämpligt, till befattning vid annat verk, å vilken detta reglemente är tillämpligt.

Vad i detta moment stadgas skall dock icke gälla innehavare av befattning, tillhörande den i 5 § intagna löneplan C.

Kungl. Maj:t har i likhet med 1936 års lönekommitté lagt rent praktiska synpunkter på frågan om förflyttningsskyldigheten. »Hänsyn till statsintresset» skulle enligt departementschefens mening tala för att »förflyttningsskyldigheterna ej begränsas mera snävt än som enligt nuvarande bestämmelser skett ifråga om verk, för vilkas tjänstemän den vidsträcktaste flyttningsskyldigheten nu gäller». »Behov att förflytta en tjänsteman kan uppkomma såväl vid organisatoriska förändringar som även i övrigt för ett rationellt utnyttjande av den ordinarie arbetskraften, och erfarenheten synes giva stöd för den uppfattningen, att de möjligheter, som för närvarande föreligga i detta avseende, stundom kunna vara otillräckliga.» Departementschefen tillägger vidare, att den föreslagna utvidgningen av flyttningsskyldigheten »icke går längre än som ur statsintressets synpunkt är påkallad»; härvid kan dock genast inskjutas, att flyttningsskyldigheten näppeligen kan göras vidsträcktare än enligt det i propositionen upptagna förslaget, eftersom detta öppnar rätt att flytta en tjänsteman till annan tjänst ej blott inom samma verk eller till dess lokalförvaltning utan även till tjänster i alla andra verk och institutioner, vilkas avlöningsförhållanden det civila tjänstereglementet skall reglera.

Såväl 1936 års lönekommitté som departementschefen, vilken därvid särskilt åberopat riksräkenskapsverkets statsrättsliga utläggningar, ha med lättaste hand tagit på den andra sidan av föreliggande problem, nämligen flyttningsskyldighetens oförenlighet med R. F. § 36 och risken för att densamma kan försvaga vår ämbetsmannakårs självständighet. I ett hänseende har dock kommittén — och i anslutning till kommittén även departements-

chefen — åtminstone indirekt erkänt denna risk; domare ha undantagits från den allmänna skyldighet att låta förflytta sig, som övriga tjänstemän måste underkasta sig, ty »i betraktande av den oberoende ställning, domarkåren av ålder intagit och anses böra intaga i vårt land (kurs. av under-tecknade) har kommittén ansett, att domare bör vara skyldig att låta förflytta sig till annan befattning allenast där organisatoriska skäl sådant påkalla». Eljest ha grundlagssynpunkterna snabbt avfärdats genom hänvisning dels till den sedvanerättsliga utvecklingen, som säges ha berövat § 36 »sin ursprungliga karaktär», dels till att nödiga garantier mot missbruk av förflyttningsrätten skulle ligga i statsrådets konstitutionella ansvarighet och den offentliga kritiken.

Enligt vår mening är det emellertid lika oegentligt att vidtaga faktiska grundlagsändringar utan formella grundlagsändringar, som det är fåvitskt att vilja tillmäta de av departementschefen förmenta garantierna mot övergrepp vid förflyttningar någon nämndvärd betydelse, synnerligast sedan förflyttningarna fått hemul i ett av riksdagen godkänt reglemente.

Vad först den rent statsrättsliga frågan beträffar, har departementschefen visserligen erkänt, att de nu föreslagna förflyttningsbestämmelserna, likaväl som de redan gällande, »icke låta sig väl förena med grundlagsföreskriftens ordalydelse», men han påstämplar uttrycket »välgrundat» på riksräkenskapsverkets uppfattning att R. F. § 36 »i realiteten måste anses hava förlorat tillämpning såsom ett stadgande, vilket i viss detalj reglerar stats-tjänstemännens anställningsförhållanden», och han finner icke tillräckliga skäl förebragta för att nu framlägga förslag om grundlagsändring. Ifrågasvarande grundlagsparagraf stadgar, att domare och alla andra ämbets- och tjänstemän än förtroendeämbetsmännen »icke kunna, utan medelst rannsaking, ifrån sina innehavande sysslor av konungen avsättas, ej heller, utan efter egna ansökningar, till andra tjänster befordras och flyttas». Såsom professorerna Malmgren och Reuterskiöld framhållit i sina grundlagskommentarer, såsom några reservanter ibland lönekommitténs adjungerade inskräpvt och såsom bl. a. Svea hovrätt, kammarrätten och statskontoret uttalat i sina över det föreliggande löneförslaget avgivna yttranden, måste det strida mot all tillåten och eljest vedertagen statsrättslig praxis att sätta ett uttryckligt grundlagsstadgande ur kraft vare sig genom allmänna stadganden i ett löne-reglemente eller genom inryckande av särskilda, i strid mot grundlagen stående klausuler i en tjänstefullmakt. Lika litet kan ett fingerande kontraktsvägen av »samtycke» till förflyttning bryta författningsrätt med förbud här emot. Likaledes saknas enligt R. F. § 84 varje rätt att — såsom riksräkenskapsverket velat göra — fästa avseende vid lösa förmodanden om vad 1809 års författningsfäder skulle ha tagit sig till, därest nuvarande kontantavlönningssystem då funnits; inom parentes sagt är det anmärkningsvärt, att riksräkenskapsverket i sina exkurser på de författningshistoriska gissningarnas område tror, att en ända sedan Gustaf II Adolfs tid nästan obruten konstitutionell garanti för tjänstemännens oberoende ställning av 1809 års män skulle ha prisgivits för så litet som att tjänstemännen hade kunnat få sina

avlöningspengar kontant. Även om en lång sedvanerättslig fortbildning av författningsregler givetvis ej helt kan lämnas utan beaktande, kan det ej heller vara försvarligt att en på sedvänja grundad rättsutveckling i strid mot konstitutionen tages till intäkt för att så gott som fullständigt nullifiera även återstoden av det ifrågavarande konstitutionella stadgandet. Ännu mindre kan det vara staten värdigt att utnyttja sin starkare ställning och genom att »höja brödkorgen» eller utbjuda vissa förmåner så att säga locka och tubba tjänstemännen att »samtycka» till den grundlagskränkning, som statsmakterna eftertrakta att genomföra under sken av samförstånd med de därav berörda.

Enligt vår uppfattning om grundlagens helgd borde det icke ha kunnat ifrågakomma, att statsmakterna fortsätta att författningsstridigt utvidga flyttningsskyldigheten utan att först i vederbörlig ordning ändra författningsbudet. Kungl. Maj:t har emellertid icke i tid sört för någon sådan grundlagsändring, trots att det varit den rätta tidpunkten härför vid den nu förestående enhetliga regleringen av de civila tjänstemännens rättigheter och skyldigheter. Med hänsyn till önskemålet att lönereglementet skall kunna träda i kraft 1 juli 1939 är riksdagen nu faktiskt nödsakad att omedelbart ta ställning till ett konstitutionsvidrigt förfarande. Under föreliggande omständigheter, utan möjlighet att nu hinna ändra regeringsformen samt till följd av redan tillämpad sedvänja står näppeligen en sådan lösning att vinna, som skulle kunna samtidigt göra rättvisa åt de konstitutionella rättssäkerhetskraven och statens praktiska intressen. I förevarande tvångsläge måste dock den fordran uppställas, dels att man ej utsträcker flyttningsskyldigheten längre än som redan hittills stadgats, dels att hithörande föreskrifter i övrigt ges en sådan formulering, som så långt som möjligt kan förenas med hävdvunna principer för förvaltningens ställning i vårt samhällsliv.

Principerna för vår förvaltning, sådana de utformades i 1809 års författning och ännu i allt väsentligt bestå, kunna sammanfattas i följande: dels har man genom tillskapandet av den från det gustavianska statsskicket ärvda formen med förtroendeämbetsmän velat skapa en yttersta garanti mot att förvaltningens chefer ej skulle kunna trotsa Kungl. Maj:t och förvaltningen därigenom försvåra statens enhetliga handlande (se 1809 års konstitutionsutskotts av Hans Järta författade memorial), dels har man varit angelägen om att trygga domarmaktens och övriga tjänstemäns oberoende och självständighet. Man har kort sagt eftersträvat att göra förvaltningen och tjänstemannakåren till en »rygggrad» i staten. Ingen torde vilja bestrida, att icke uppkomsten av det moderna partiväsendet framkallat frestelser för varje partiregering att låta partipolitiska synpunkter influera på förhållandet till ämbetsmannakåren. De rent principiella farorna av att lätta på de spärrar, som hittills hindrat regeringen att låta politiska motiv spela in vid behandling av tjänstemän, synas oss framträda avgjort starkare nu än vid den politiskt dämpade tid före världskriget, då statsmakterna ansågo sig kunna tumma på grundlagens hithörande stadganden. Att

härvid till stöd för en utsträckning av förflyttningsrätten åberopa det ringa antal fall, då regeringen hittills begagnat denna rätt, förefaller oss varken bärigt eller betryggande: den lösning av förflyttningsproblemet, som nu föreslås, torde åsyfta att bli för överskådlig tid bestående, helst som den i högsta grad försvårar eventuell återgång till äldre förhållanden, och den hittillsvarande restriktiva tillämpningen av förflyttningsrätten utgör ingen borgen för liknande återhållsamhet i en oviss framtid.

Vi förstå fullkomligt, att praktiska skäl någon gång kunna tala för att en ämbetsman överflyttas till en annan befattning. Spörsmålet är dock att väga olägenheterna av tjänstemännens fasta placering mot olägenheterna av en förflyttningsskyldighet, som kan äventyra deras självständiga, orädda, sakliga inställning till politiska makthavare. Vid denna avvägning anse vi, att det största och i längden betydelsefullaste statsintresset knyter sig till att förekomma olägenheterna av att förvaltningen via tjänstemännens flyttningsskyldighet utsättes för faran av politiskt beroende. Denna vår uppfattning grundar sig därpå, att vi anse förvaltningens nedärvda självständighet desto starkare av behovet påkallad, ju mer partiväsendet fått övertaget i samhället. En oberoende förvaltning är i en av partier behärskad stat mer än någonsin nödvändig både som ett stabilt element under de politiska skiftningarna och som det säkraste värnet för den medborgerliga rättssäkerheten.

I anslutning till ovanstående måste vi därför anse det betänkligt, om statsmakterna skulle i enlighet med regeringsförslaget fortsätta på en väg, vars författningsstridighet ligger i öppen dag och som kan leda till att förvaltningens fria och rakryggade ställning undergrävas. Som tidigare sagts är det å andra sidan i förevarande läge ofrånkomligt — åtminstone tillsvidare — att man måste utan grundlagsändring reglera förflyttningsspörsmålet. Det synes oss härvid, som om 1928 års lönekommittés förslag erbjöde en lösning, där de principiella och praktiska motiven fått den bästa avvägning, som nu lär kunna åstadkommas. Enligt detta förslag borde tjänstemän med fullmakt endast vid organisatoriska förändringar vara underkastade flyttningsskyldighet, vilken då skulle inskränka sig till andra befattningar och andra stationeringsorter inom samma verk. De tjänstemän åter, som tillsätts genom konstitutorial, skulle fritt kunna flyttas inom samma verk och olika stationeringsorter inom detta. Såväl ifråga om fullmakts- som konstitutorialtjänstemän skulle lönen vid dylik förflyttning bibehållas. I anslutning till hittillsvarande praxis innebure denna åtskillnad mellan tjänstemän med fullmakt och tjänstemän med konstitutorial, att de högre tjänstemän, som äga prövnings- och föredragningskyldighet, skulle bibehålla sitt konstitutionella skydd mot »politiska» förflyttningar. Såsom framhållits i ett särskilt yttrande till 1936 års lönekommittés betänkande, torde just dessa tjänstemän »behöva stå sakligt fria, oberoende av överordnades och andra makthavandes eventuella tryck».

Då emellertid reglerna angående skillnaden mellan fullmaktstjänst och konstitutorialtjänst växla högst väsentligt mellan olika verk, synes det oss

nödvändigt, att en klarare och enhetligare gränsdragning därutinnan komme till stånd. Huruvida man härvid bör som gräns välja en viss lönegrad eller, helst, bör döma efter varje högre tjänsts art och alltså välja metoden med enumeration skulle bli utredningens sak att klargöra. Ävenså torde förordnandesystemet därvid tarva en närmare reglering, i syfte att förebygga att en alltför maktmedveten regering genom att i oträngt mål tillgripa utvägen med förordnanden kringginge lönereglementets restriktiva förflyttningsprinciper i fråga om fullmaktstjänster och särskilt då byråchefs- och rådstjänster. I avvaktan på en sådan utredning och reglering synes det oss lämpligt att i det nu föreliggande lönereglementet intaga — utöver det av 1928 års lönekommitté framlagda förslaget till förflyttningsskyldighetens normering — ett övergångsstadgande, av innehåll att hittillsvarande praxis vid utfärdande av fullmakter och konstitutorial skulle tillämpas i avbidan på en enhetlig reglering härav, men att tjänstemännen vid ingående på löneplanen skulle vara skyldiga att underkasta sig genom fullmaktssystemets normering eventuellt uppkomna förändringar i flyttningsskyldigheten.

Därest det skulle visa sig omöjligt att i riksdagen ernå majoritet för hela vårt yrkande, vilja vi subsidiärt ifrågasätta, att innehavare av högre tjänster vid de affärsdrivande verken bibehållas vid den flyttningsskyldighet inom verket, som för närvarande och sedan länge är stadgad i avseende på dem. Otvivelaktigt kunna de affärsmässiga synpunkterna här väga tyngre, samtidigt som dessa verks ofta opolitiska verksamhet något avtrubbar de politiska farhågor, som med avseende på den egentliga centralförvaltningen ej kunna eftergivias. Man skulle härvid göra den distinktion mellan affärsdrivande verk och andra verk, som Reuterskiöld uppställt i sin kommentar och som föranlett honom att skapa termerna driftsorgan resp. maktorgan.

Slutligen vilja vi hänvisa till att 1935 års civila tjänstepensionsreglemente numera ger möjlighet att förtidspensionera de tjänstemän, som på grund av sjukdom eller ålderdomssvaghet ej längre visa sig kapabla att tillfredsställande fullgöra sina åligganden. Därmed har ett korrektiv skapats mot att ett objektivt konstaterbart ovedersägligt missförhållande vid arbetskraftens utnyttjande ej kan vidmakthållas.

*

Även i frågan om den s. k. maximeringen vilja vi framställa ändringsförslag.

Kungl. Maj:t har i anslutning till lönekommitténs betänkande föreslagit, att rörligt tillägg endast skall utgå på månadslön, som ej överstiger 1,000 kronor. I detta hänseende föreligger en förbättring i förhållande till nu gällande dyrtidstilläggssystem: enligt detta låg maximeringsgränsen vid 700 kronor, men om hänsyn toges till den nu föreslagna höjningen av den fasta lönen, motsvara 700 kronor i det gamla systemet ungefär 800 kronor i det nya. Denna höjning ställer dock fortfarande de högsta befattningshavarna i en undantagsklass.

Enligt vår mening är det först och främst ett rättvisekrav, att staten behandlar och avlönar samtliga sina befattningshavare efter likartade principer. Upprätthållandet av en maximigräns, utöver vilken rörligt tillägg ej skall få utgå, innebär i realiteten, att varje mera betydande stegring av levnadskostnaderna medför en försämring av vissa befattningshavares lön i förhållande till andra befattningshavares. Det måste ligga något orättmätigt i denna princip att vid införande av ny, kanske för avsevärd tid framåt gällande löneplan föreskriva, att vissa befattningshavare normalt ej i samma grad som andra skola komma i åtnjutande av kompensation för levnadskostnadernas fördyring. Enligt vår mening bör staten icke utnyttja förskjutningar i prisnivån till att automatiskt företaga förskjutningar i löneskalan.

Det finnes så mycket starkare skäl att nu borttaga maximeringen, som densamma efter den av Kungl. Maj:t föreslagna höjningen endast skulle beröra ett relativt litet antal befattningshavare och statsfinansiellt betyda föga, enligt vad det uppgivits, några tiotusental kronor.

Lönekommittén och efter denna Kungl. Maj:t har till förmån för bibehållandet av en maximering ansett sig kunna åberopa marknadslöneprincipen. De i den öppna marknaden tillämpade jämförliga lönerna skulle enligt deras mening vara tämligen stabila och icke justeras efter konjunkturernas prisförändringar. Detta konstaterande säger enligt vår mening föga om ändamålsenligheten eller skäligheten av att maximera statstjänstemännens rörliga tillägg. De jämförliga lönerna i öppna marknaden — alltså de löner, som kunna locka statstjänstemän att lämna statstjänsten — ligga nämligen i allmänhet vida högre än här ifrågakommande löner inom det statliga lönesystemet. Just de statliga lönernas generellt lägre nivå gör det både ändamålsenligt och skäligt samt ur lönemarknadssynpunkt t. o. m. behövt att desamma i händelse av levnadskostnadernas stegring icke realiter på automatisk väg sänkas.

När vi därför — i anslutning till vad åtskilliga myndigheter i sina yttranden förordat — påyrka maximeringens borttagande, intaga vi den ståndpunkten att den nivelleringstendens, som kan utläsas ur regeringsförslaget i denna del, står i dålig överensstämmelse med statsintresset, vilket tvärtom kräver att staten genom klok och rättvis lönepolitik skapar garantier för att kunna förvärva de bästa krafterna för de ledande förvaltningsposterna.

I anslutning till vad vi ovan anfört hemställa vi,

I: o i avseende på förflyttningsskyldigheten

a) dels att riksdagen ville låta § 3, 2 och 3 mom. i det i proposition nr 263 upptagna förslaget till civilt avlöningsreglemente få följande, av 1928 års lönekommitté föreslagna lydelse:

Mom. 2. »Tjänsteman, som tillsättes genom fullmakt, är underkastad såväl föreskrifterna i den för verket gällande instruktionen som ock den vidsträcktare tjänstgöringsskyldighet eller jämkning i åligganden, som kan bli i behörig ordning beslutad. Dess-

utom är han, om organisatoriska skäl sådant påkalla, pliktig att, inom det verk han tillhör, låta sig förflyttas till annan stationeringsort även till annan befattning i samma lönegrad.

Tjänsteman, som tillsättes genom konstitutorial, är underkastad såväl föreskrifterna i den för verket gällande instruktionen som ock den vidsträcktare tjänstgöringsskyldighet eller jämkning i åligganden, som kan bli i behörig ordning beslutad. Dessutom är han pliktig att, inom det verk han tillhör, låta sig förflyttas till annan stationeringsort ävensom till annan befattning.

Mom. 3. Därest de med befattningen förenade göromålen överflyttas från det verk tjänstemannen tillhör till annat, åligger det honom även att efter Kungl. Maj:ts förordnande och med bibehållande av innehavande lönegrad tjänstgöra i det verk, till vilket göromålen överlämnats.»

b) dels att riksdagen i samband härmed ville i skrivelse till Kungl. Maj:t begära en utredning dels angående en reglering av de tjänster, som böra tillsättas medelst fullmakt, och de tjänster, som böra tillsättas medelst konstitutorial, dels angående förordnandesystemet i högre statstjänst, samt för riksdagen i anslutning härtill framlägga förslag till komplettering av det civila lönereglementet;

c) dels att riksdagen i avvaktan på denna utredning ville införa ett övergångsstadgande av innehåll dels att tjänstemän, som ingå på den i 5 § intagna löneplanen c) skola vara underkastade hittills vid förordnande gällande förflyttningskyldighet, dels att hittillsvarande praxis inom olika verk i avseende å tillsättning medelst fullmakt och tillsättning medelst konstitutorial skall äga tillämpning intill dess nyssnämnda gränsdragning mellan fullmakts- och konstitutorialtjänster gjorts och att tjänstemännen vid ingående på den nya löneplanen underkasta sig de eventuella förändringar i fråga om flyttningsskyldigheten, som denna gränsdragning kan föranleda.

Subsidiärt och därest vårt här ovan framställda yrkande ej vinner riksdagens bifall hemställa vi, att riksdagen ville besluta, att den här ovan påyrkade lydelsen av § 3 blott må få äga tillämpning på den egentliga centralförvaltningen, medan för de affärsdrivande verken föreskrives, att samtliga tjänstemän vid dessa skola vara skyldiga att även utan organisatoriska förändringar låta förflytta sig, dock blott till

andra befattningar eller andra stationeringsorter inom samma verk.

II:o i avseende å maximeringen

att riksdagen ville besluta, att stadgandet i 31 § av förslaget till lönereglemente, enligt vilket rörligt tillägg ej må beräknas å belopp, varmed avlöningen överstiger 1,000 kronor för månad, måtte utgå.

Tillika hemställles, att utskottet vid bifall till våra yrkanden måtte utarbeta lagtext dels till här föreslaget övergångsstadgande, dels — därest vårt subsidiära yrkande godkännes — till därav föranledd ändring av § 3.

Stockholm den 21 april 1938.

Fritiof Domö.

J. B. Johansson,
Fredrikslund.

Th. Borell.

M. Svensson.

Gustaf Velandér.

Nils Gabrielsson.
