

Nr 16.

Ankom till riksdagens kansli den 10 maj 1946 kl. 2 em.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner
angående ändrad lydelse av § 36 regeringsformen
m. m.*

Uti de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 192 i första kammaren av herr *Branting m. fl.* och nr 335 i andra kammaren av herr *Malmberg* i Stockholm *m. fl.* hemställes, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om förslag till ny lydelse av 36 § regeringsformen och i anslutning därtill en beredskapslagstiftning, som medger Kungl. Maj:t rätt att, då rikets tjänst eller den allmänna välfärden det fordrar, vid krig eller krigsfara eller eljest av krig föranledda utomordentliga förhållanden tillfälligt skilja eller förflytta ämbets- och tjänstemän från deras sysslor».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

I § 35 regeringsformen anges, att vissa särskilt uppräknade befattningshavare inneha förtroendesysslor, varifrån Konungen må dem entlediga, när han prövar rikets tjänst det fordra. Sådana sysslor äro ett flertal såväl civila som militära chefsbefattningar samt vissa med dem jämförliga ämbeten ävensom alla beställningar, vilka inrättats för tillvaratagandet av rikets intressen hos främmande makter. Bestämmelsen framstår som ett undantag mot den i § 36 regeringsformen stadgade grundsatsen om statstjänstemäns oavsättlighet. Enligt denna paragraf kunna alla andra ämbets- och tjänstemän icke utan medelst rannsaking och dom ifrån sina innehavande sysslor av Konungen avsättas, ej heller, utan efter egna ansökningar, till andra tjänster befordras eller flyttas. Regeringsformen känner sålunda endast två kategorier statstjänstemän, nämligen de som i princip äro oavsättliga och icke kunna förflyttas samt innehavare av förtroendesysslor eller förtroende-ämbetsmän.

Regeringsformen § 35 står i huvudsak och § 36 i sin helhet orubbade kvar sedan år 1809. Sedan bestämmelsernas tillkomst har emellertid statsförvaltningen undergått en betydelsefull omdaning, betingad såväl av omvandlingen av samhällets struktur som av statsverksamhetens utsträckande till nya områden. Statstjänstemännens rättsliga ställning har ej stått opåverkad av dessa förändringar. Anställningsformerna konstitutorial och förordnanden (tills vidare eller på viss tid) ha erhållit alltmera ökad utbredning. Innehavare av konstitutorial samt genom förordnande tillsatta tjänstemän kunna avsättas i administrativ väg för fel eller försummelse i tjänsten. Det har visser-

ligen hävdats, att § 36 regeringsformen endast avser sådana tjänster, som tillsatts genom fullmakt. Men även fullmaktshavarnas rättsliga ställning har undergått förändring. Bestämmelser angående förflyttningsskyldighet finnas sålunda intagna i gällande avlöningsreglementen. Här må också erinras om allmänna tjänstepensionsreglementets föreskrifter om skyldighet för befattningshavare att icke blott vid viss ålder utan även under vissa andra omständigheter avgå från tjänsten. Beträffande samtliga högre militära befattningshavare gäller därjämte enligt militära avlöningsreglementet, att de äro pliktiga att avgå från tjänsten, där så finnes påkallat med hänsyn till statens intresse.

Mot bakgrunden härav anhöll riksdagen år 1942 på konstitutionsutskottets initiativ i skrivelse till Kungl. Maj:t om utredning av frågan om revision av de i §§ 35 och 36 regeringsformen meddelade bestämmelserna om statstjänstemännens rättsliga ställning. Som stöd härför anfördes i utskottets till grund för skrivelsen liggande och av riksdagen godkända memorial nr 18:

En betydande klyfta föreligger otvivelaktigt mellan å ena sidan grundlagens bud och å andra sidan deras tillämpning genom vissa nu gällande författningar, som i viktiga delar är ett uttryck för det praktiska livets krav. Denna motsättning är ägnad att ingiva allvarliga betänkligheter. Förhållandena ha numera utvecklats så därhän, att denna skiljaktighet icke längre bör få bestå utan bör överbyggas genom en revision av § 36 och den i samband därmed stående § 35 regeringsformen. Å ena sidan bör härvid hänsyn tagas till att den allmänna princip, på vilken § 36 bygger, är av vital betydelse för rättsskipningen och förvaltningen och därmed för hela vårt samhällsskick. Det är nämligen angeläget, att dessa funktioner handhas av personer, som efter bästa övertygelse fullgöra sina värv utan att behöva frukta godtyckliga inskridanden från överordnade. Å andra sidan bör också beaktas statsmakternas behov av större rörelsefrihet på förevarande område än § 36 i sin nuvarande lydelse skänker. Detta behov har särskilt framträtt under de senaste årtiondena. Huru de nya grundlagsbudet i detalj skola utformas torde emellertid icke kunna avgöras utan en allsidig utredning genom Kungl. Maj:ts försorg. Enligt sakens natur böra de emellertid icke göras alltför utförliga. Härav följer, att vid utredningen fråga torde uppstå om icke, i likhet med vad flestades i utlandet är fallet, närmare bestämmelser i ämnet lämpligen böra införas i särskild lagstiftning, som mera ingående reglerar statstjänstemännens rättigheter och skyldigheter.

Riksdagens skrivelse har ännu ej föranlett någon Kungl. Maj:ts åtgärd.

Frågan angående statstjänstemännens rättsliga ställning har sedan 1942 års riksdag gång efter annan och i skilda sammanhang aktualiserats. Hösten 1945 framställdes sålunda i andra kammaren på grund av vissa inträffade förhållanden vid ett länslasarett interpellation till chefen för socialdepartementet, huruvida denne vore beredd att till prövning upptaga spørgsmålet om ändrade anställningsvillkor i fråga om chefsbefattningarna vid våra sjukvårdsinrättningar, så att möjlighet gäves att entlediga en person, som visade sig sakna de förutsättningar som krävdes för befattningens omsorgsfulla skötsel. I sitt svar den 20 december 1945 förklarade sig departementschefen för sin del vilja medverka till att en dylik utredning komme till stånd. Samtidigt framhöll han, att den av interpellanten väckta frågan utgjorde en

del av det större problemet om de statliga och kommunala tjänstemännens oavsättlighet överhuvud taget. Under debatten anfördes från flera håll, att tiden nu vore inne att verkställa en undersökning av fullmaktssystemet i dess helhet. I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 13 innevarande år har sedan andra lagutskottet i anslutning till chefens för socialdepartementet nyssberörda utalande ifrågasatt, huruvida det vore nödvändigt att överhuvud lasarets-, sanatorie- och epidemisjukhusläkare erhålla fullmakt på sina tjänster. Ett mindre fast anställningsförhållande skulle enligt andra lagutskottets mening måhända kunna förenas med läkarnas berättigade krav på trygghet. I interpellationssvar i andra kammaren den 18 december 1945 och 13 mars 1946 har vidare chefen för ecklesiastikdepartementet framhållit, att frågan angående inrättandet av någon slags disponibilitetsstat för lärare, som icke gjort sig direkt skyldiga till tjänstefel men som uppenbart äro mindre lämpliga för sin tjänst, varit föremål för övervägande. Vid sistnämnda tillfälle erinrade han samtidigt om att det ifrågavarande spörsmålet utgjorde en del av den större frågan, om möjligheten att överhuvud från tjänsten skilja sådana tjänstemän, som ha mera ömtåliga och grannliga samhällsuppgifter, t. ex. läkare och präster, och som visa sig mindre lämpliga. Han vore emellertid då icke beredd att uttala någon mening om möjligheterna att på ett för båda parter — det allmänna och tjänstemännen — tillfredsställande sätt ordna denna sak, som uppenbarligen också kunde få en icke ringa ekonomisk betydelse.

I föreliggande motioner uttalas, att vid krigsutbrottet enligt allmän uppfattning mycket begränsade lagliga möjligheter stodo regeringen till buds att från ämbets- och tjänstemannakåren ens tillfälligtvis avlägsna nazistiska eller med nazisterna sympatiserande befattningshavare. Genom att Sverige fick bevara freden sattes emellertid landets demokratiska institutioner, dess ämbetsmannakår och särskilt dess militärmakt och ordningsmakt aldrig på det avgörande provet. Skulle förhållandena åter bli kritiska och freden råka i fara, komme regeringen alltjämt att sakna klara legala möjligheter att ur förvaltningen — enkannerligen försvarsmakten och poliskåren — hastigt avlägsna mer eller mindre opålitliga element. Slutsatsen bleve därför den, att en beredskapslagstiftning, innefattande även en ändring av § 36 regeringsformen, borde iordningställas nu när tid funnes, som vid krig eller fara kunde träda i funktion efter riksdagens godkännande.

Det är enligt utskottets mening angeläget att frågan om revision av de i §§ 35 och 36 regeringsformen meddelade bestämmelserna angående stats-tjänstemännens rättsliga ställning snarast blir föremål för utredning. De skäl, som föranledde riksdagen år 1942 att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en sådan utredning, äga alltjämt giltighet och ha under de senaste åren i flera olika sammanhang gjort sig gällande. Vid en dylik revision bör, med principiellt vidhållande av den grundsats på vilken § 36 regeringsformen bygger, hänsyn tagas till statsmakternas behov av större rörelsefrihet på förvarande område än § 36 i sin nuvarande lydelse medgiver. Denna rörelse-

frihet bör sträcka sig så långt, att möjlighet finnes att, där ett allmänt intresse det påkallar, avskeda personer, som visat sig uppenbart olämpliga och för sin befattning icke skickade. Skäl av skilda slag kunna ur det allmännas intresse motivera en befattningshavares skiljande från tjänsten. Ett sådant skäl anföres i föreliggande motioner. Enligt utskottets mening bör man av varje statstjänsteman kunna fordra, att han skall vara känd för »laglydnad och medborgarsinne», ett krav som i 1940 års hemvärnskungörelse uppställts för varje hemvärnsman och som sedan inarbetats i jämväl andra författningar på det militära området. Det synes utskottet angeläget, att statsmakterna, för att vårt land vid krig eller krigsfara skall äga en fullt pålitlig ämbets- och tjänstemannakår, tillse att detta krav på laglydnad och medborgarsinne redan uppfylles under lugna, normala förhållanden och att grundlagen, eventuellt kompletterad av närmare bestämmelser i särskild lag, erhåller en sådan utformning att detta blir möjligt. Med hänvisning till det anförda får utskottet, som alltså ej kan ansluta sig till motionärernas förslag om en beredskapslagstiftning i ämnet men som instämmer i motionernas syfte, ehuru utskottet anser, att den där väckta frågan bör utredas i ett större sammanhang, hemställa,

1:o) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla om skyndsamt utredning med beaktande av ovan anförda synpunkter av frågan om en revision av de i §§ 35 och 36 regeringsformen meddelade bestämmelserna om statstjänstemännens rättsliga ställning; samt

2:o) att förevarande motioner i den mån de icke kunna anses besvarade genom vad utskottet ovan under 1:o) hemställt, icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 10 maj 1946.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

Närvarande: Herrar Hallén, Jones Erik Andersson, Gottfrid Karlsson, Källman, Herlitz, Ström*, Karl August Johanson, Elmgren*, Björck, Söderdahl, Bror Nilsson*, Thorell, Fast, Nordström i Torsby, Nilsson i Göteborg, Hällgren*, Lindmark*, Edberg, Dickson och Larsson i Stockholm.*

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herr *Herlitz*, som ansett att utskottets yttrande bort hava följande lydelse:

Uti de likalydande (= utskottet) — — — ekonomisk betydelse.

Det är (= utskottet) — — — nuvarande lydelse medgiver. Skäl av skilda slag kunna ur det allmännas intresse motivera en befattningshavares skiljande från tjänsten. De skäl, som anförts i föreliggande motioner, kunna komma under övervägande vid den utredning, som riksdagen 1942 begärde och som enligt utskottets mening utan dröjsmål bör komma till stånd. Vikten av att den ifrågasatta utredningen ofördröjligen utföres bör enligt utskottets mening understrykas genom en förnyad hemställan hos Kungl. Maj:t. Utskottet får sålunda hemställa,

1:o) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla om skyndsamt utredning med beaktande av ovan och i riksdagens skrivelse 1942 nr 475 anförda synpunkter av frågan om revision av de i §§ 35 och 36 regeringsformen meddelade bestämmelserna om statstjänstemännens rättsliga ställning; samt

2:o) att (= utskottet) — — — föranleda.
