

Nr 3

Konstitutionsutskottets betänkande med förslag till utredning av frågan om ändrad lydelse av §§ 35 och 36 regeringsformen, m. m.

I den till konstitutionsutskottet hänvisade motionen nr 243 i andra kammaren av herr *von Friesen* hemställes, att frågan om anställningsformerna för de högre tjänstemännen hos de statliga tillsynsmyndigheterna — bank- och fondinspektionen, sparbanksinspektionen och försäkringsinspektionen — måtte bli föremål för utredning samt att utredningens resultat snarast föreläggas riksdagen.

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionen.

I § 36 regeringsformen föreskrives, att statstjänstemän icke kunna, utan medelst rannsaking och dom, ifrån sina innehavande sysslor av Konungen avsättas, ej heller, utan efter egna ansökningar, till andra tjänster befordras eller flyttas. Ett undantag från den i vårt samhällsskicks historia redan tidigt framträdande grundsatsen om statstjänstemäns oavsättlighet finnes stadgat i § 35 regeringsformen, som medgiver Konungen rätt att, när han prövar rikets tjänst det fordra, entlediga innehavare av vissa i paragrafen uppräknade förtroendesysslor. Sådana sysslor äro ett flertal såväl civila som militära chefsbefattningar samt vissa med dem jämförliga ämbeten ävensom alla beställningar, vilka inrättats för att tillvarataga rikets intressen hos främmande makter. Vår grundlag känner sålunda endast två kategorier statstjänstemän, nämligen de som äro oavsättliga och icke kunna förflyttas samt de som inneha förtroendesysslor eller äro förtroendeämbetsmän.

I § 35 regeringsformen ha efter år 1809 företagits smärre ändringar för att bringa uppräknningen av förtroendeämbetsmän i större överensstämmelse med vissa inom statsförvaltningen företagna organisatoriska förändringar. Senast ändrades lagrummet 1876; fortfarande upptager det titlar och ämbeten, som försvunnit, varjämte det i fråga om nytillkomna ämbeten är omtvistat om de äro hänförliga till förtroendesysslor eller ej. Däremot står § 36 orubbad kvar alltsedan regeringsformens tillkomst.

Den tidrymd av 150 år som härefter förflutit har inom statsförvaltningen medfört en genomgripande omdaning, beroende såväl av allmänna strukturella förändringar i samhället som av en utvidgning av den statliga verksamheten till nya områden i en omfattning, som icke förutsetts av 1809 års grundlagsstiftare. Statstjänstemännens rättsliga ställning har icke för-

blivit oberörd av denna utveckling. Anställningsformerna konstitutorial och förordnande (tills vidare eller på viss tid) ha erhållit en alltmer ökad utbredning. Uppfattningen att § 36 regeringsformen endast har avseende å tjänster, vilka tillsatts genom fullmakt, har efter hand gjort sig gällande. Innehavare av andra tjänster än fullmaktstjänster ha därför icke ansetts tillförsäkrade det i lagrummet stadgade skyddet. I enlighet härmed har i civila avlöningsreglementet och i statens allmänna avlöningsreglemente upptagits uttrycklig föreskrift om att innehavare av konstitutorial kunna avsättas i administrativ väg för fel eller försummelse i tjänsten. Att genom förordnande tillsatta statstjänstemän kunna entledigas utan rannsaking och dom, har vidare ansetts följa redan av anställningsformens natur. Det samma gäller om icke ordinarie befattningshavare. Men även fullmaktshavarnas rättsliga ställning har i grunden förändrats. Från mitten av 1800-talet ha i avlöningsförfattningar införts alltmera skärpta bestämmelser om förflyttningskyldighet. Dessa bestämmelser ha motiverats med viktiga statsintressen, men stå icke desto mindre i motsättning till ordalagen i § 36. Sista steget i denna utveckling har utgjorts av de bestämmelser, som upptagits i civila avlöningsreglementet och statens allmänna avlöningsreglemente. I nämnda reglementen stadgas, att annan tjänsteman än domare är skyldig att låta sig förflyttas, förutom till annan stationeringsort eller annan befattning vid det verk han tillhör, där Kungl. Maj:t så prövar lämpligt, till befattning vid annat verk, å vilken reglementet är tillämpligt. Även för domare föreskrives förflyttningskyldighet till annan domartjänst inom den lönegrad han tillhör, ehuru med det villkoret, att Kungl. Maj:t finner organisatoriska skäl påkalla förflyttningen. Militära beställningshavare äro underkastade ännu vidsträcktare förflyttningskyldighet. Beträffande samtliga högre militära befattningshavare ävensom befattningshavare vid polis- och åklagarväsendet gäller därjämte, att de äro pliktiga att avgå från tjänsten, där så befinnes påkallat med hänsyn till statens intresse. Även pensionsförfattningarnas föreskrifter om skyldighet för befattningshavare att vid viss ålder eller under vissa andra omständigheter frånträda tjänsteutövningen, ehuru med rätt till pension, äro, oaktat bestämmelsernas ändamålsenlighet och nödvändighet numera knappast av någon sättas i fråga, i varje fall icke förutsatta i regeringsformen. De kunna icke ledas tillbaka längre än till 1870-talet.

Mot bakgrunden av den utveckling, som sålunda ägt rum, anhöll riksdagen år 1942 på konstitutionsutskottets initiativ i skrivelse (nr 475) till Kungl. Maj:t om utredning av frågan om revision av de i §§ 35 och 36 regeringsformen meddelade bestämmelserna om statstjänstemännens rättsliga ställning. I utskottets av riksdagen godkända memorial, nr 18, anfördes följande.

En betydande klyfta föreligger otvivelaktigt mellan å ena sidan grundlagens bud och å andra sidan deras tillämpning genom vissa nu gällande för-

fattningar, som i viktiga delar äro ett uttryck för det praktiska livets krav. Denna motsättning är ägnad att ingiva allvarliga betänkligheter. Förhållandena ha numera utvecklat sig 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 rättskipningen och förvaltningen och därmed för hela vårt samhällsskick. Det är nämligen angeläget, att dessa funktioner handhavas av personer, som efter bästa övertygelse fullgöra sina värv utan att behöva frukta godtyckliga inskrändanden 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 grundlagsbuden 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 flerstädes i utlandet är fallet, närmare bestämmelser i ämnet lämpligen böra införas i särskild lagstiftning, som mera ingående reglerar statstjänstemännens rättigheter och skyldigheter.

År 1946 anhöll riksdagen ånyo (skr. nr 261) om utredning av frågan om revision av omförmälda bestämmelser i regeringsformen. Spörsmålet hade vid detta tillfälle aktualiserats genom i kamrarna väckta motioner (I:192 och II:335) med förslag till ny lydelse av § 36 regeringsformen och i anslutning därtill en beredskapslagstiftning, som medgäve Kungl. Maj:t rätt att, då rikets tjänst eller den allmänna välfärden så fordrade, vid utomordentliga förhållanden tillfälligt skilja eller förflytta ämbets- och tjänstemän från deras sysslor. Utskottet anförde i sitt till grund för skrivelsen liggande utlåtande (nr 16) bl. a. följande.

Det är enligt utskottets mening angeläget att frågan om revision av de i §§ 35 och 36 regeringsformen meddelade bestämmelserna angående statstjänstemännens 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 förevarande område än § 36 i sin nuvarande lydelse medgiver.

Denna rörelsefrihet 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, 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.

Vad utskottet hemställt, bifölls av båda kamrarna, av första kammaren dock med den ändring i utskottets motivering, att den del därav, som börjar med orden »Denna rörelsefrihet» och slutar med orden »blir möjligt», utelämnades.

I motioner till 1948 års riksdag (I:106 och II:176) hemställdes, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag beträffande revision av i regeringsformens §§ 35 och 36 stadgade grunder för statstjänstemännens rättsställning i samband med en allmän tjänstemannalagstiftning, omfattande jämväl de kommunalt anställda tjänstemännen. I sitt utlåtande, nr 12, över de väckta motionerna anförde utskottet bl. a.

Riksdagsskrivelserna från åren 1942 och 1946 ha ännu icke föranlett någon Kungl. Maj:ts åtgärd. De spörsmål, som beröras däri, äro dock av den vikt, att en utredning därom utan dröjsmål bör komma till stånd. Erfarenheterna från de senare åren visa också, att frågan om statstjänstemännens rättsliga ställning gång efter annan och i skilda sammanhang aktualiserats. Sålunda framhöll vederbörande departementschef i proposition (nr 333) till 1946 års riksdag angående allmän lönereglering för befattningshavare i statens tjänst, att frågan om anställningsformerna för ordinarie tjänstemän borde övervägas först vid öfvermålda av riksdagen begärda utredning. Vidare har spörsmålet om entledigande av tjänstemän på grund av olämplighet, opålitlighet m. m. föranlett inrättande av avgångsstat för vissa befattningshavare vid försvaret samt polis- och åklagarväsendet år 1942 respektive år 1946. Med anledning av förslaget om avgångsstat för sistnämnda befattningshavare uttalade justitiekanslersämbetet den meningen, att ifrågavarande åtgärder borde anstå i avvaktan på den av riksdagen begärda utredningen rörande föreskrifterna i §§ 35 och 36 regeringsformen. Tillika har frågan om möjlighet att entlediga vissa läkare och lärare från deras befattningar på grund av olämplighet diskuterats vid 1945 och 1946 års riksdagar. (Jämför härom interpellationssvar i andra kammaren den 20 december 1945 och den 13 mars 1946 ävensom andra lagutskottets utlåtande nr 13 år 1946 i anledning av propositionen nr 36 angående ändring av 1940 års lag om vissa av landsting eller kommun drivna sjukhus.) Härvid har föreliggande spörsmål vidgats till att omfatta ej blott statliga tjänstemän utan även vissa kommunala befattningshavare. Vad sålunda förekommit är ägnat att understryka angelägenheten av att den av riksdagen begärda utredningen igångsättes. Utredningen bör också avse de kommunalt anställda

tjänstemännens rättsställning såvitt angår frågan om deras entledigande på grund av illojalitet eller liknande skäl. Då utskottet emellertid förutsätter, att den av riksdagen redan tvenne gånger begärda utredningen kommer till stånd vid sådan tidpunkt att resultatet därav kan föreläggas riksdagen i god tid före utgången av nästa andrakammarperiod (d. v. s. före 1952 års utgång), anser sig utskottet sakna anledning att ånyo tillstyrka skrivelse till Kungl. Maj:t i samma ämne.

Under hänvisning till det anförda och då motionerna främst avsåge stats-tjänstemännens rättsliga ställning hemställde utskottet att motionerna icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

Riksdagsskrivelserna från åren 1942 och 1946 överlämnades år 1949 till 1948 års förhandlingsrättskommitté. Denna kommitté hade till uppgift att utreda frågan om vidgad förhandlingsrätt för stats- och kommunalanställda tjänstemän, som voro underkastade ämbetsansvar, samt därmed sammanhängande frågor. Enligt sina direktiv borde kommittén bl. a. beakta sambandet med den för tjänstemännen gällande s. k. oavsättlighetsprincipen och taga ställning till dithörande problem i den mån dessa sammanhänge med spörsmålen om förhandlingar och om slutande av kollektiva överenskommelser. Kommittén fann emellertid i sitt år 1951 avgivna betänkande (SOU 1951:54, s. 24—25), att med den avvisande ståndpunkt kommittén intagit beträffande tjänstemännens strejkrätt oavsättlighetsprincipen och utformningen av anställningsformerna i övrigt icke aktualiserats i vidare mån än att det gällt att noggrant bestämma den tjänsteplikt, som borde ligga latent i själva anställningsformen. På grund härav och då en revidering av anställningsformerna skulle kräva mycket arbete, som i det väsentliga komme att ligga vid sidan av kommitténs egentliga arbetsuppgifter, ansåg kommittén att frågan om anställningsformernas reformering borde göras till föremål för särskild utredning, därest andra skäl ansåges tala därför.

Sedan en fortsatt utredning rörande statstjänstemännens förhandlingsrätt m. m. år 1956 tillkallats (jfr riksdagsberättelsen 1957 s. 325 ff), överlämnades de båda riksdagsskrivelserna den 11 januari 1957 till nämnda utredning »att tagas under övervägande vid fullgörande av dess uppdrag». Utredningen har ännu icke slutfört sitt uppdrag.

Det i förevarande motion II:243 framlagda utredningsförslaget avser, som framgår av det ovan anförda, endast en del av det större frågekomplexet angående de offentliga tjänstemännens anställningsformer och rättsställning i allmänhet. Enligt utskottets mening bör frågan om en revision av de bestämmelser härom, vilka återfinnas i §§ 35 och 36 regeringsformen, snarast bli föremål för en allsidig och förutsättningslös utredning under beaktande av det allmänna intresset såväl av att bibehålla en självständig

och oväldig tjänstemannakår som av att bereda statsmakterna en viss — alltefter tjänsternas beskaffenhet växlande — rörelsefrihet på förevarande område. Härför tala alltjämt de skäl, som åberopats i riksdagens båda skrivelser åren 1942 och 1946 och vilka ytterligare utvecklats i utskottets ovan återgivna utlåtande år 1948. Härtill kommer, att förslag till en moderniserad författning för närvarande håller på att utformas av 1954 års författningsutredning. Det kan enligt utskottets mening å ena sidan icke ifrågakomma att till en ny författning överföra de ovannämnda föråldrade paragraferna i regeringsformen i oförändrat skick. Å andra sidan torde de allmänna principerna för statstjänstemännens rättsliga ställning alltjämt böra fastslås i grundlag, även om det efter utredning skulle befinnas lämpligt, att detaljerade bestämmelser i detta hänseende meddelas genom särskild, kompletterande lagstiftning.

Det uppdrag, som givits 1956 års förhandlingsrättsutredning genom de ursprungliga direktiven samt genom överlämnandet av de båda nämnda riksdagsskrivelserna, innebär att det i skrivelserna berörda problemet av utredningen väl kan upptagas till prövning, men att någon skyldighet härutinnan icke föreligger. Det är därför antagligt, att denna utredning — i likhet med 1948 års förhandlingsrättskommitté — ej kommer att granska nu föreliggande spörsmål i vidare omfattning än dess egentliga utredningsuppdrag ger anledning till. Ej heller författningsutredningens verksamhet är genom dess grundläggande direktiv inriktad på en närmare utredning av frågan om statstjänstemännens rättsställning.

Utskottet finner det därför angeläget, att utredningen av spörsmålet om revision av de berörda paragraferna i regeringsformen i hela dess vidd anförtros antingen särskilt tillkallade sakkunniga eller — genom kompletterande direktiv — förhandlingsrättsutredningen eller författningsutredningen. Resultatet av utredningen bör kunna föreläggas riksdagen samtidigt med det förslag till en moderniserad författning, vartill författningsutredningens arbete må kunna leda.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa

- 1) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla om skyndsamt utredning av frågan om revision av de i §§ 35 och 36 regeringsformen meddelade bestämmelserna om statstjänstemännens rättsliga ställning, samt
- 2) att förevarande motion, II:243, måtte anses besvarad genom vad utskottet ovan under 1) hemställt.

Stockholm den 25 februari 1959

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Elmgren, Damström, Ollén, Olsén*, Sve-
ningsson, Lundström, Erik Olsson, Nils-Eric Gustafsson, Axel Emanuel An-
dersson och Aspling; samt

från a n d r a kammaren: herrar Pettersson i Norregård, Norén, Spång-
berg, von Friesen, Jonsson i Haverö, Gustafsson i Bogla*, Bark, Hammar, fru
Sjöqvist och herr Gansmoe.

* Ej närvarande vid justeringen.