

Nr 266.

Av herr **Håstad m. fl.**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition, nr 74, angående avskiljande från aktiv stat av vissa beställningshavare vid försvarsväsendet.

I proposition nr 74 har Kungl. Maj:t framlagt förslag om avskiljande från aktiv stat av vissa beställningshavare vid försvarsväsendet. Förslaget ingår som ett led i strävandena att effektivisera vår försvarskraft. Syftet är att omflytta eller utgallra högre officerare, som icke besitta kompetens för sina uppgifter eller som — visserligen utan att formella anmärkningar kunna riktas mot dem i fredstid — icke fylla de krav, som med hänsyn till beställningens vikt måste uppställas. Enär propositionen föranletts av en framställning från överbefälhavaren och denna framställning sedermera i princip understötts av andra militära chefsmyndigheter finnes det ingen anledning att betvivla att icke starka skäl tala för de åsyftade förändringarna i personaluppsättningen. Tvärtom är det endast att hälsa med tillfredsställelse, att en förnygring och förstärkning på viktiga och ansvarsfulla poster inom försvaret kommer till stånd. Så långt kan propositionens syftemål icke framkalla någon gensaga.

Frågan har emellertid även en konstitutionell sida, som i detta sammanhang förtjänar allt beaktande. Enligt regeringsformen § 36 kunna ifrågasvarande befattningshavare »icke, utan medelst rannsaking och dom, ifrån sina innehavande sysslor av Konungen avsättas», så framt de icke i sin egenkap av förtroendeämbetsmän enligt regeringsformen § 35 av Konungen entledigas »när han prövar rikets tjänst det fordra». Enligt nutida praxis och såsom närmare framgår av den till grund för propositionen liggande utredningen har det generella avsättningsförbudet i R. F. § 36 enligt avlönings- och pensionsreglementen givits den inskränkande innebörden, att beställningshavaren är skyldig att avgå med förtidspension, om han t. ex. råkat ut för sjukdom eller fått sin arbetsförmåga nedsatt. Han är vidare skyldig att underkasta sig tvångspensionering, om han befinnes oförmögen att på ett tillfredsställande sätt fullgöra sina tjänsteåligganden, förutsatt dock att högst fem år återstå till pensionsålderns inträde (efter 1 juli 1942 bortfaller denna tidsbegränsning). Ytterligare är han skyldig att underkasta sig förflyttning till annan förläggningssort eller till annan beställning eller befattning vid försvarsväsendet, som må beslutas antingen av Kungl. Maj:t eller av vederbörlig myndighet med stöd av befogenhet, som tillagts myndighet i reglemente, instruktion eller annan dylik författning. Enligt vissa prejudikat — bl. a. vid 1925 års försvarsbeslut — har befattningshavare slutligen i händelse av tjänstens indragning ansetts skyldig övergå på övergångsstat och därigenom

frånträda sin tjänst. Även om de förbehåll eller den praxis, som i antydda hänseenden kringskurit befattningshavarnas författningensliga rätt till »innehavande tjänster», av grundlagskommentatorerna delvis ansetts stå i föga god överensstämmelse med författningens stadgande, äro de dock att betrakta som gällande, allmänt vedertagen rätt. I övrigt äro här ifrågavarande befattningshavare tillförsäkrade rätten att intill pensionsåldern bibehålla sina tjänster så framt de ej dömas för sådant tjänstefel, som medför avsättning eller — i händelse av straffriförklaring — kunnat medföra avsättning.

Enligt regeringsförslaget skulle den önskliga »utgallringen» omedelbart företagas på så sätt, att vissa officerare, lägst i regementsofficers eller därmed jämförlig grad, entledigades och överfördes till en särskild avgångsstat; då något förbehåll om ett sådant entledigande ej finnes i gällande reglementen eller fullmakter, skulle de emellertid intill pensionsålderns inträde bibehållas vid sin lön, som dock efter viss övergångstid skulle reduceras till A-ortslön. I hädanefter utfärdade fullmakter för hithörande tjänster skulle däremot ett särskilt förbehåll om skyldighet att underkasta sig ett sådant entledigande intagas. I den mån en befattningshavare avskildes från aktiv stat skulle han äga rätt att övergå på en disponibilitetsstat, för vilken särskilda lönebestämmelser — liggande under den innehavda lönen men över pensionen — skulle gälla.

Av det största konstitutionella intresset härvid är det förfarande, som föreslås att omedelbart kunna tillämpas utan stöd av något förbehåll i fullmakten. I den mån utgallringen har avseende på andra än dem som äro att hänföra till förtroendeämbetsmän, måste den betecknas som en sådan avsättning, vilken § 36 R. F. både till bokstaven och enligt hittillsvarande rättspraxis velat skydda emot. Det enda stöd, som de sakkunniga eller departementschefen anfört till förmån för denna utgallningsrätt, är att något hinder ej »synes» föreligga för att införa en avgångsstat, eftersom grundlagen ej ansetts stå i vägen för införande av övergångsstat. Det måste dock vara en avgjord skillnad mellan en anordning, som nödvändiggöres vid en omorganisation och då personalen blivit övertalig; i dylikt fall skulle det ur statsintressets synpunkt visa sig orimligt att vederbörande befattningshavares rätt till sin tjänst skulle omöjliggöra behövliga indragningar, d. v. s. att tjänsten skulle bibehållas blott för befattningshavarens skull. Att formellt sett jämställa en kaderminskning med angelägenheten av »en effektivisering av personalorganisationen» kan med grundlagens klara bud för ögonen icke gärna vara möjligt eller tillåtet. I uttrycket effektivisering kan vid ett annat tillfälle inläggas något helt annat än som nu uppenbarligen avses, och andra med effektivitetskravet jämförliga intressen av till sin objektiva karaktär svårbestämbar art kunna framdeles tänkas åberopade för ett avskiljande från aktiv stat av vissa befattningshavare, allt utan att grundlagens krav på rannsaking och dom på något sätt iakttagas.

Uppenbart är likväl, att det gamla grundlagsstadgandet när det gäller

högre officerare icke lämna statsmakterna den frihet och anpassning, som enligt vår tids uppfattning kunna anses oundgängliga för att vid varje tillfälle göra det möjligt att sätta rätt man på rätt post inom försvaret eller att åstadkomma nödig förnyring på ledande poster inom detsamma. Det kan anföras starka skäl för att försvaret intar en särställning, som motiverar särskilda tjänstebestämmelser med större och friare befogenheter för Kungl. Maj:t med avseende å rätten att till- och avsätta högre befattningshavare; alldeles främmande för denna tankegång kan regeringsformen alltsedan 1809 icke sägas stå, när den i förhållande till vad som gäller för civilförvaltningen givit en så vid ram för förtroendeämbetena inom försvaret som skett. Den behövlige vidgade befogenheten att »utgallra» högre officerare bör Kungl. Maj:t dock icke erhålla genom sådana anordningar, som enligt hävdvunnen uppfattning måste strida mot grundlagens såväl anda som bokstav. Den enda framkomliga vägen bör vara att företa en sådan ändring av R. F. § 36 och eventuellt § 35, som tillmötesgår tidens krav på vidgade befogenheter åt regeringsmakten men samtidigt också klart anger gränserna för desamma.

Ett uppskov med avgörandet i denna fråga tills en grundlagsändring hunnit antagas torde ej behöva lägga hinder i vägen för att den behövlige utgallringen i stort sett ändock omedelbart genomföres. Med ledning av uppgifter i propositionen rör det sig uppenbarligen om entledigande av ett tjugotal högre officerare. Av dessa äro de flesta förtroendeämbetsmän och kunna således i enlighet med grundlagen utan vidare avföras ur aktiv stat. De återstående kunna alltså ej vara särdeles många till antalet. Såsom statskontoret i sitt avstyrkande yttrande framhållit måste stadgandet om tvångspensionering i några av dessa fall kunna tillgripas. Den lilla rest, som sedan kvarstår, borde jämlikt gällande reglementen kunna förflyttas eller kommanderas till andra, mindre krävande tjänster eller också tilläventyrs påverkas att ansöka om förtidspensionering. I allmänhet måste det, i förbigående sagt, vara svårt att förstå, att personer, som troligen ganska nyligen utnämns till sina nuvarande poster och som icke till följd av sjukdom eller liknande blivit mindre tjänstedugliga, redan skulle ha blivit så inkapabla att de inte skulle kunna under tiden till pensionsålderns inträde någorlunda nöjaktigt fullgöra annat lämpligt arbete; om så verkligen inte vore fallet måste felet delvis vara att tillskriva ett slentrianmässigt befordringsväsende, för vilket myndigheterna måste bära ansvaret. Anmärkas må vidare, att det icke minst under nuvarande nyorganisation inom försvaret och med den mycket fria förflyttningsrätt, som myndigheterna äga, icke borde vara någon omöjlighet att genomföra lämpliga kommanderingar för de mycket få personer, i huvudsak majorer och överstelöjtnanter samt därmed likställda, vilka skulle bilda den ovan omnämnda resten. Det måste inge de allvarligaste betänkligheter att enbart för denna handfull befattningshavares skull genomföra en anordning, vars grundlagsenlighet måste anses synnerligen tvivelaktig men

som kan få icke önskliga prejudicerande verkningar på andra områden inom vår statsförvaltning.

Vad beträffar utgallringen hädanefter bland dem, som efter utfärdandet av den föreslagna bestämmelsen skulle förordnas till nya tjänster och enligt förbehåll i den nya fullmakten skulle bli förpliktade att övergå till disponibilitetsstat, synes denna anordning visserligen mindre betänkelig med hänsyn till att andra villkor av närbesläktad art redan uppställts i reglementen och liknande. Men ett dylikt förbehåll skulle dock få en mera vittgående innebörd än de dittillsvarande och måste därför ur konstitutionell synpunkt framkalla stor betänksamhet. Det följdriktigaste vore att även ställa denna anordning på framtiden i avbidan på en grundlagsändring som närmare preciserar myndigheternas rätt att överföra en befattningshavare till disponibilitetsstat. Däremot borde förbehåll med tanke på denna grundlagsändring redan nu göras i de nya fullmakter, som komma att utfärdas för hithörande tjänstegrupper. I övrigt borde behövligen utgallring kunna ske genom användning av förtroendemannainstitutet, genom tvångspensionering eller genom lämpliga förflyttningar och kommenderingar. Med hänsyn till den jämförelsevis korta tid, som åtgår innan en grundlagsändring definitivt kan antagas, och då efter allt vad som förekommit det inte gärna kan tänkas att inkompetenta personer hädanefter utnämnas, borde olägenheterna ur försvarets synpunkt av ett dylikt uppskov ej kunna bli nämnvärt stora. Olägenheterna måste vägas mot fördelen av att undvika ett enligt mångas uppfattning inkonstitutionellt förfarande.

Då överbefälhavarens önskemål av allt att döma i det väsentligaste torde kunna tillgodoses genom tillämpning av redan gällande författningar och något sådant läge alltså icke kan anses vara för handen, då nöd bryter lag, vilja vi föreslå att propositionen endast bifalles i vad avser inrättandet av avgångs- och disponibilitetsstater och intagandet av förbehåll i nya fullmakter för hithörande tjänster. Inrättandet av avgångs- och disponibilitetsstater — rörande vilkas lönebestämmelser eller slutsummor vi i detta sammanhang ej vilja yttra oss — motiveras då med önskvärdheten av särskilda stater för entledigade officerare i förtroendeämbetsmäns ställning. Intagandet av förbehåll i nya fullmakter påkallas av grundlagsändringar, som vi samtidigt härmed föreslå och som skulle i framtiden ge Kungl. Maj:t viss rätt att entlediga även andra officerare än förtroendeämbetsmän. I en samtidigt härmed avgiven motion yrka vi, att konstitutionsutskottet redan för årets riksdag måtte framlägga förslag till nya grundlagsbestämmelser därom. I första hand borde härvid införas stadganden om en befogenhet för konungen att under angivna villkor entlediga vissa andra befattningshavare inom försvarsmakten än förtroendeämbetsmän. I andra hand borde uppräknigen av militära förtroendeämbetsmän överses i syfte att beteckningarna bli mera klagörande och gränsdragningen mera enhetlig än nu. Alternativt kan tänkas att kretsen militära förtroendeämbetsmän vidgas till att omfatta alla

de officerare och likställda, beträffande vilka en rätt för Kungl. Maj:t att företa »utgallringen» kan anses behövlig. (Huruvida konstitutionsutskottet i ett dylikt sammanhang även borde finna skäl att revidera, precisera och modernisera den mycket oklara förteckningen över förtroendeämbetsmän inom civilförvaltningen sakna vi anledning att här ingå på.)

När vi på angivet sätt, trots överbefälhavarens talande reella skäl, anse att en grundlagsändring bör föregå införandet av ett avsättningssystem, som skulle strida mot den hittills allmänt vedertagna tolkningen av R. F. § 36, har detta dikterats av uppfattningen att grundlagen i tvivelaktiga fall alltid bör följas enligt ordalydelsen. Motivera nya tidsförhållanden att andra grundsatser införas i regeringsformen än de hittills uppställda måste detta i vårt gamla lagsamhälle ske i en ordning, vars grundlagsenlighet ej kan sättas i fråga. Detta måste vara så mycket naturligare, som de civila och militära befattningshavarnas — med vissa angivna undantag — garanterade oavsättlighet anses vara grundvalen för den svenska förvaltningens fasthet och grundlagsbudet härom en av hörnpelarna i vår författningsbyggnad. Börjar man kringgå oavsättlighetsreglerna för en grupp, kan detta i ett annat tidsläge åberopas till stöd för liknande »avskiljande från aktiv stat» av andra befattningshavare, t. ex. inom domaremakten. I dessa tider, då missaktningen för lag och rätt hör till de dagliga företeelserna utanför våra gränser, borde de svenska statsmakterna mer än eljest sorgfälligt, ja nästan ängsligt vaka över författningens helgd.

Med hänvisning till följdmotionen i grundlagsfrågan hemställa vi i denna motion,

att riksdagen vid behandlingen av proposition nr 74 måtte besluta att godkänna förslaget om inrättande av avgångs- och disponibilitetsstater, att tills vidare tillämpas enbart för entledigade förtroendeämbetsmän inom försvarsmakten, och

att riksdagen i övrigt ville uttala, att den nödiga »utgallringen» bland högre officerare i anslutning till vad ovan framhållits i avbidan på grundlagsändring ej måtte ske annorledes än genom tillämpning av grundlagens förtroendeämbetsmannainstitut och genom tvångspensionering, förflyttning eller kommendering av officerare i enlighet med de möjligheter, som gällande författningar, reglementen m. m. redan ge.

Stockholm den 4 mars 1942.

Elis Håstad.

Bj. Holmgren.

Otto Holmdahl.