

Nr 192.

Av herr **Branting m. fl.**, angående ändrad lydelse av § 36 regeringsformen m. m.

Under diskussionen efter kriget angående en utrensning av nazistiska element, som operera inom de statliga förvaltningsorganen eller där bida sin chans, ha ofta, förutom vissa principiella betänkligheter, påpekats de lagliga hinder som föreligga mot att avlägsna ämbets- och tjänstemän från deras sysslor allenast på grund av deras antidemokratiska åskådning. Även notoriska nazister kunna, har man sagt, bekläda för samhällsförvaltningen betydelsefulla poster utan att någon laglig möjlighet föreligger att skilja dem från deras befattning.

Visserligen är detta en sanning med modifikation. Några av lagen uppställda hinder eller svårigheter föreligga ju icke, då fråga är om avlägsnande av s. k. förtroendeämbetsmän; beträffande dessa gäller i stället, enligt RF § 35, att Konungen må entlediga dem »när han prövar rikets tjänst det fordra». Regeringen har sålunda i själva verket vidsträckta möjligheter att utöva en erforderlig demokratisk kontroll i fråga om alla rikets högre och högsta befattningshavare. Det må erinras om att med förtroendeämbetsmän enligt grundlagen avses icke blott statsrådets ledamöter, cheferna för de centrala ämbetsverken och diverse andra statliga verk och styrelser: justitiekanslern, expeditionschefer i statsdepartementen, diverse befattningshavare i utrikesdepartementet, över- och underståthållaren, landshövdingar samt polismästaren i Stockholm, utan också allehanda högre militära befattningshavare från och med överstar och vidare uppåt i graderna. Frågan i vad mån och under vilka omständigheter Kungl. Maj:ts befogenhet att entlediga förtroendeämbetsmän hittills har utövats eller kan förväntas komma att utövas lämnas här å sido med en erinran allenast om de inskränkningar som gälla för riksdagens befattning och riksdagsmans rätt att vid kamrarnas överläggningar yttra sig beträffande hithörande ting.

Vad åter beträffar möjligheten att entlediga ämbets- och tjänstemän, som icke äro förtroendeämbetsmän, föreligger som bekant det avgörande stadgandet i RF § 36, enligt vilket »alla andra ämbets- och tjänstemän än de i föregående § nämnda, 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». Nazistiska eller eljest ur samhälleliga synpunkter olämpliga eller opålitliga — eventuellt direkt skadegörande — ämbetsmän sitta således enligt grundlagens ordalydelse orubbligt på sina poster, så länge de icke kunna övertygas om brott, till dess de pensioneras — eller befordras!

I detta sammanhang erinras därom, att riksdagen i skrivelse (nr 475, år 1942) anhållit om utredning, med beaktande av de synpunkter som anförts i konstitutionsutskottets memorial nr 18, av frågan om revision av de i §§ 35 och 36 regeringsformen meddelade bestämmelserna om statstjänstemännens rättsliga ställning. I memorialet anfördes bl. a.: »Anställningsformerna konstitutorial och förordnande (tillsvidare eller på viss tid) ha erhållit alltmera ökad utbredning. Den uppfattningen, att § 36 regeringsformen endast har avseende å genom fullmakt tillsatta tjänster, har efter hand gjort sig gällande. I anslutning härtill har det förmenats, att innehavare av andra tjänster icke vore tillförsäkrade det i lagrummet stadgade skyddet. I 1939 års civila avlöningsreglemente är numera intagen en uttrycklig föreskrift om att innehavare av konstitutorial kunna avsättas i administrativ väg för fel eller försummelse i tjänsten. Och att genom förordnande tillsatta statstjänstemän kunna entledigas utan rannsaking och dom följer omedelbart av anställningsformens natur. Detsamma gäller om icke ordinarie befattningshavare. Men även fullmaktshavarnas rättsliga ställning har undergått en djupgående förändring. Från och med mitten av 1800-talet ha i avlöningsförfattningar efter hand införts allt mera skärpta bestämmelser om förflyttningsskyldighet, betingade av viktiga statsintressen men icke desto mindre stående i motsättning till ordalagen i § 36. Slutstenen i denna utveckling utgöra de bestämmelser om förflyttningsskyldighet, som återfinnas i 1939 års civila avlöningsreglemente. I detta stadgas, att annan tjänsteman än domare är pliktig att låta sig förflyttas, förutom till annan stationeringsort eller annan befattning vid det verk han tillhör, därest Kungl. Maj:t så prövar lämpligt, till befattning vid annat verk, å vilken reglementet är tillämpligt. Till och med för domare stadgas förflyttningsskyldighet till annan domarbefattning inom den lönegrad han tillhör, om än vid denna skyldighet är knutet villkoret, att Kungl. Maj:t skall finna förflyttningen påkallad av organisatoriska skäl. Militära beställningshavare äro jämlikt 1939 års militära avlöningsreglemente underkastade än vidsträcktare flyttningsskyldighet. Även pensionsförfattningarnas föreskrifter om skyldighet för befattningshavare att vid viss ålder eller under vissa andra omständigheter avgå från tjänsten, ehuru med rätt till pension, vilka bestämmelsers ändamålsenlighet och nödvändighet numera knappast av någon sättes i fråga, äro i varje fall icke förutsatta i regeringsformen. De kunna icke ledas tillbaka längre än till 1870-talet.

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 äro ett uttryck för det praktiska livets krav. Denna motsättning är ägnad att ingiva allvarliga betänkligheter.»

Riksdagens ifrågavarande skrivelse är enligt uppgift alltså »beroende på prövning», med andra ord saken har vilat utan åtgärd.

Såsom av det anförda framgår, har riksdagen alltså ur vissa normala och fredsmässiga synpunkter beaktat statsmakternas behov av större rörelsefrihet på ifrågavarande område än § 36 i sin nuvarande lydelse skänker. Detta behov säges ha framträtt under de senaste årtiondena.

Efter de sista årens erfarenheter har emellertid dessutom såsom ett oefftergivligt önskemål framhållits, att samhället, särskilt under krig eller krigsfara, eller eljest under utomordentliga förhållanden, äger tillgång till en ur demokratiska synpunkter absolut lojal och pålitlig ämbets- och tjänstemannakår. Där så *icke* är fallet, föreligger en latent fara. När därför grundad anledning finnes att antaga, att någon ämbets- eller tjänsteman i sin gärning svikit eller kan komma att svika det demokratiska samhällets förtroende eller åsidosätta dess intressen, bör han, i varje fall under kritiska förhållanden, kunna omedelbart avlägsnas från sin post, alltså utan alla de förutsättningar och utan den vidlyftiga och tidsödande apparat, som kräves för »rannsaking och dom».

Med största styrka har ytterligare framhållits vikten av att speciellt de ämbets- och tjänstemän, vilka ha till uppgift att övervaka den demokratiska ordningen och skydda den från anslag, icke själva äro infekterade av en nazistisk »ideologi» eller anslutna till antidemokratiska organisationer. Poliskåren likaväl som militären måste, har man med rätta sagt, under kritiska tider vara hundra procentigt pålitlig — och om den till äventyrs *icke* skulle vara det, måste lagliga utvägar stå regeringen till buds för att se till, att den utan dröjsmål blir det.

Då världskriget utbröt stodo, åtminstone enligt vederbörande departementschefers tillkännagivna uppfattning, mycket begränsade lagliga möjligheter regeringen till buds för att från ämbets- och tjänstemannakårer ens tillfälligtvis avlägsna nazistiska eller med nazisterna sympatiserande befattningshavare.

Genom att vi fingo bevara freden, sattes våra demokratiska institutioner, vår ämbetsmannakår och särskilt vår militärmakt och ordningsmakt aldrig på det avgörande provet. Åtskilliga allmänt kända händelser och företeelser ha emellertid visat, att nazismen vid krigets början och under dess fortlopp vunnit visst insteg såväl inom militären som polisen. Vart detta kunnat leda i händelse av ett tyskt överfall ha vi sluppit se men kunna väl tänka oss.

Skulle de förhållandena åter bli kritiska och freden råka i fara — en möjlighet, som vi ju synas allvarligt räkna med, eftersom vi alltjämt med stora offer upprätthålla våra militära försvarsanstalter — skulle läget i nu förevarande avseende bli detsamma som 1939; den demokratiska regeringen skulle sakna klara legala möjligheter att ur förvaltningen — enkannerligen försvarsmakten och poliskåren — hastigt avlägsna mer eller mindre opålitliga element. Några sådana möjligheter skulle icke heller kunna improviseras; grundlagens bestämmelser angående ämbets- och tjänstemännens oavsättlighet, utom medelst rannsaking och dom, skulle stå hindrande i vägen.

Slutsatsen blir den, att en *beredskapslagstiftning* bör iordningställas nu, när tid finnes, som vid krig eller fara kan träda i funktion, efter riksdagens godkännande. Genom en sådan lagstiftning, innefattande alltså även en grundlagsändring, bör den demokratiska regeringen beredas möjlighet att vid behov snabbt och effektivt avlägsna från förvaltningen sådana ämbets- och tjänstemän, som av demokratiska säkerhetssynpunkter måste anses riskabla att ha kvar på sina poster.

Om en sådan beredskapslagstiftning bör beröra samtliga de ämbets- och tjänstemän, som avses i 36 § RF, eller allenast vissa kategorier av dem, synes böra bli föremål för särskild prövning. Att den nu gällande ordningen, som garanterar ämbets- och tjänstemän en synnerligen tryggad och självständig ställning, under förgångna, lugna tider har medfört fördelar och bl. a. verkligt bidragit till uppkomsten av en duglig och pliktmedveten ämbetsmannakår, bestrides icke. Att detta något stela system emellertid också under nutidens extraordinärt påfrestande förhållanden kan betyda en belastning och särskilt ur försvars- och säkerhetssynpunkt kan medföra allvarliga risker, torde icke heller kunna förnekas.

Det vore knappast ansvarsmedvetet av den nutida riksdagsgenerationen att återgå till fredsförhållandena utan att draga alla lärdomar för framtiden av vad den upplevat och erfarit under krigsperioden. Vi ha sett att landet under orostider behöver en stark och handlingskraftig regeringsmakt, utrustad med allehanda extraordinära fullmakter. Vi ha också omsider blivit medvetna om att den demokratiska kontrollen, utövad av riksdagen och regeringen, under sådana förhållanden bör skärpas. Då det gällde att i all hast förverkliga de av krisförhållandena ställda kraven på en ny, mera effektiv konstitutionell ordning, tillgrepos i många fall improvisationer, som icke alltid voro så lyckliga. Sedan riksdagen utrustat regeringen med alla de lagar och fullmakter den begärde, satt riksdagen själv länge nog liksom lamslagen av sitt eget verk. Den administrativa makten utvidgades efter regeringens förslag hastigt och i vissa avseenden på ett sätt, som medförde faror för rättssäkerheten och den medborgerliga friheten. I andra avseenden åter, såsom t. ex. just i fråga om regeringens möjlighet att ur livsviktiga demokratiska synpunkter kontrollera de ny-mäktiga ämbets- och tjänstemännen, blev situationen otillfredsställande. Ty här satte grundlagen och hela det på densamma vilande systemet en spärr.

Vad som med denna motion åsyftas är ett initiativ från riksdagens sida föranledande att nu under den kommande fredsperioden legala former iordningställas för möjliggörande under krigstid av en demokratisk kontroll över ämbets- och tjänstemännen, alltså en beredskapslagstiftning på detta område för eventuellt framtida behov, vilken är tillfredsställande såväl ur samhällets säkerhetssynpunkt som även med hänsyn till rättssäkerhetens och skälighetens fordringar. Det synes ligga i sakens natur, att den Kungl. Maj:ts extraordinära befogenhet gentemot ämbets- och tjänstemännen, som här åsyftas, allenast bör innefatta möjlighet att tillfälligt och tills vidare skilja eller förflytta vederbörande, honom obetaget att senare få sin sak prövad under för rättssäkerheten betryggande former.

Såsom av det anförda framgår har här icke berörts det allmänna önskemålet: en demokratisering av ämbetsmannakåren hand i hand med hela samhällsutvecklingen. Uppmärksamheten har allenast inriktats på den speciella frågan om ett stärkande av det demokratiska samhällets försvarspotential genom en konsolidering av den inre fronten vid krigsfara eller liknande förhållanden.

Med åberopande av vad sålunda anförts hemställas,

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.

Stockholm i januari 1946.

Georg Branting.

Fredrik Ström.

Ewald Johannesson.
